

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 7

2010

ISSN 1831-0818

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE
KONTROLLIMISE JA
HEAKSKIITMISE MENETLUSE
AUDIT



ET



Eriaruanne nr 7 // 2010

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUSE AUDIT

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel [+352 4398-1](tel:+35243981)
Faks [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 7 // 2010

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Europa serverist (<http://europa.eu>).

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010

ISBN 978-92-9207-749-5
doi:10.2865/32479

© Euroopa Liit, 2010
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

I-VI	KOKKUVÕTE
1-7	SISSEJUHATUS
1-2	MIS ON PÕLLUMAJANDUSKULUTUSTE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE?
3-7	VIIMASE 25 AASTA OLULISED MUUDATUSED
8-15	AUDITI ULATUS JA EESMÄRGID
9-12	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUV KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE
13-14	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE
15	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE TERVIKUNA
16-52	I OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUV KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE
16-18	SISSEJUHATUS
19-52	TÄHELEPANEKUD
19-24	MAKSEASUTUSTE RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNETE USALDUSVÄÄRSUST PUUDUTAV KINDLUS
25-52	RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNETE ALUSEKS OLEVATE TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE JA KORREKTSUSEGA SEOTUD KINDLUSE TOETAMISEKS TEHTUD TÖÖ OLI EBAPIISAV
53-73	II OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE
53-54	SISSEJUHATUS
55-73	TÄHELEPANEKUD
55-61	KOMISJONI VASTAVUSAUDITID EI HÖLMA PIISAVALT KULUTUSI JA RISKE
62-67	KOMISJONI KORREKTSIOONID EI PÕHINE ÜHENDUSELE PÕHJUSTATUD RAHALISE KAHJU TÄPSEL HINNANGUL
68-73	VASTAVUSOTSUSED TEHAKSE LIIGA HILJA
74-91	III OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUS TERVIKUNA
74	SISSEJUHATUS
75-91	TÄHELEPANEKUD
75-82	PRAEGUSE RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUSE VASTAVUS FINANTSMÄÄRUSELE
83-88	PRAEGUSE OLUKORRA TAGAJÄRJED
89-91	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE ROLL ÜHENDUSE FINANTSHUVIDE KAITSMISEL
92-104	JÄRELDUSED JA SOOVITUSED
92-103	JÄRELDUSED
92-94	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUV KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE
95-98	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE
99-103	RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUS TERVIKUNA
104	SOOVITUSED

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

Igal aastal maksavad liikmesriikide makseasutused komisjoni nimel välja ligikaudu 54 miljardi euro ulatuses põllumajandustoetusi. Kulud kiidab lõplikult heaks komisjon raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega. Pärast 1996. aasta reformi on konkreetset eelarveaastat puudutavast ühekordsest raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsusest saanud praegune kaheetapiline menetlus. Esiteks kontrollivad liikmesriikide sertifitseerimisasutused makseasutuste raamatupidamisarvestuse täpsust ning seejärel võtab komisjon vastu iga-aastase raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse. Teiseks viib komisjon läbi nõuetele vastavuse kontrolli, teostades auditeid, mille eesmärk on eeskirjade vastaselt tehtud maksete tuvastamine ja (hilisematel aastatel) välja jätmine.

II.

Kontrollikoja auditi käigus uuriti menetluse mõlemad etappe, otsustamaks, kas nende käigus saavutati seatud eesmärgid ning kas komisjonil ja muudel sidusrühmadel oli võimalik saada vajalikku teavet raamatupidamisarvestuse täpsuse ning makstud põllumajandustoetuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

III.

Liikmesriikide sõltumatute sertifitseerimisasutuste poolt läbiviidavatel audititel põhinev raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuv kontrollimise ja heakskiitmise menetlus hõlmab eelkõige makseasutuste raamatupidamisarvestuse usaldusväärst. Nimetatud tegevuse põhjal koostab komisjon oma iga-aastase raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise finantsotsuse ning otsustab, kas kinnitada eelarveaasta raamatupidamise aastaaruanne või lükata kinnitamine edasi, kuni on läbi viidud täiendav kontrollimine. Kontrollikoda leidis, et üldiselt sai komisjon menetluse abil piisavalt teavet, et võtta vastu oma iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsus. Hiljutised muudatused on aga suurendanud sertifitseerimisasutuste tegevuse ulatust nii, et see sisaldab peale usaldusväärstuse kontrollimist ka maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimise elemente. Nimetatud elementide kasutamine kindluse saamiseks on aga senini osutunud piiratuks. Sertifitseerimisasutused ja makseasutuste direktorid ei olnud alati täpselt aru saanud, mida neilt oodati, ning lisaks sellele muudeti igal aastal suuniseid ja nõudeid.

KOKKUVÕTE

IV.

Raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust hõlmava nõuetele vastavuse kontrolli puhul leidis kontrollikoda, et see oli aidanud kaasa ELi finantshuvide kaitsele, vähendades viimase kümne aasta kulutusi 5 miljardi euro võrra. Viimaste vastavusotsuste analüüs on näidanud, et kui finantskorrektsiooni summat oli võimalik arvutada kas erikorrektsooni alusel, kontrollitulemuste ekstrapoleerimisega või kindla määraga korrektsooni alusel, toimus enamikul juhtudel (väärtuse alusel) väljajäetavate summade määratlemine kindla määraga korrektsoonide alusel. Sellist tüüpi korrektsoonide probleemiks on asjaolu, et nad ei anna piisavat alust, mis võimaldaks täpselt kindlaks määrata süsteemides leitud puuduste tõttu eeskirjade vastaselt tehtud maksete kogusummad. Neid peetakse seetõttu pigem liikmesriikide ametiasutuste karistamiseks kui raamatupidamisarvestuse korrigeerimiseks. Kindla määraga korrektsoonid võeti laialdaselt kasutusele, kuna komisjoni auditivahendid olid piiratud ning auditi lähemisviis oli selle olukorraga kohandatud. Täpsema, ühendusele tekitatud kahjude täpsel hinnangul põhineva raamatupidamisarvestuse korrektsooni kasutamiseks peab komisjon oma korrektsoonide suuruse arvutamise puhul kaaluma teiste meetodite ja teabeallikate kasutamist, eriti juhtudel, kui süsteemipuuduste finantstagajärjed on kvantifitseeritavad ja olulised.

V.

Täielik raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus ning eelkõige raamatupidamisarvestuse nõuetekohasuse kontroll võtab ikka veel liiga kaua aega ning see on eraldunud konkreetse eelarveaasta kontrollimisest. Lisaks sellele ei kinnita komisjon ametlikult menetluse lõpus teatud eelarveaasta kulutusi, mis on vastuolus finantsmäärusega.

VI.

Hiljutised muudatused on muutnud ebaselgeks selle, mida soovitakse saavutada seoses usaldusvääruse ning seaduslikkuse ja korrektsusega. Menetluse üldise eesmärgi paremaks järgimiseks ning erinevate sidusrühmade vajaduste ja ootuste paremaks täitmiseks soovitab kontrollikoda raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse põhjalikult läbi vaadata ning seejärel reformida.

SISSEJUHATUS

MIS ON PÖLLUMAJANDUSKULUTUSTE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE?

1. 2008. eelarveaastal ulatusid põllumajanduskulutused 54 miljardi euroni, mis moodustab peaaegu 50% ELi selle aasta maksetest. Nimetatud kulutuste haldamise eest vastutavad põhiliselt liikmesriigid ja komisjon: toetusi maksavad määratud riiklikud ametiasutused ehk makseasutused, kelle maksed hüvitab seejärel komisjon. Kulutused kiidab lõplikult heaks komisjon raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega.
2. Menetluse eesmärk on sätestatud Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavas finantsmääruses¹ ja selle rakenduseeskirjades². Finantsmääruse artikli 53b lõikes 4 sätestatakse, et menetluse eesmärk on kasutada vahendeid kohaldatavate eeskirjade kohaselt ning võimaldada komisjonil võtta lõplik vastutus eelarve täitmise eest. Rakenduseeskirjade artikli 42 lõike 2 punktis c, mis käsitleb artikli 53b rakendamist, selgitatakse, et „raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus määrab komisjon kindlaks kulude summa, mida lubatakse eelarvest maksta ...”³.

VIIMASE 25 AASTA OLULISED MUUDATUSED

3. Enne 1996. aastat võttis komisjon igal aastal vastu ühtse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse, mis hõlmas nii makseasutuse raamatupidamise aastaaruande usaldusväärust kui ka raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

¹ 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).

² Komisjoni 23. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2342/2002, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust käsitleva nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 üksikasjalikud rakenduseeskirjad (EÜT L 357, 31.12.2002, lk 1).

³ Sarnaselt korratakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 preambuli põhjenduses 24, et: „Komisjon, kes vastavalt asutamislepingu artiklile 211 vastutab ühenduse õigusaktide nõuetekohase rakendamise eest, peaks otsustama kas liikmesriikide kulud on vastavuses ühenduse õigusaktidega“ (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

4. Nimetatud otsuse aluseks olid komisjoni poolt läbi viidavad eriauditid, mis põhjustasid pikaajalisi viivitusi raamatupidamisarvestuse lõplikul kontrollimisel ja heakskiitmisel, hoolimata õigusaktidega ette nähtud tähtajast (14 ½ kuud pärast eelarveaasta sulgemist). 1982. aastal avaldatud kontrollikojate eriaruandes juhiti tähelepanu asjaolule, et töö lõpetamine viibis nii kaua, et raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsus oli kaotanud suurema osa oma asjakohasusest. Aruandes järeldati, et mitte ühtegi otsusega hõlmatud eelarveaastatest ei ole võimalik lugeda lõplikult kontrollituks ja heakskiidetuks, kuna need otsused ei olnud lõplikud, täielikud ega vaieldamatud⁴.
5. 1991. aastal lõi komisjon töörühma, et käsitleda üha süvenevaid raskusi, mis kas leiti seoses raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega või mida täheldasid erinevad asjassepuutuvad osapooled. Töörühma arvates põhjustas ühtne iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsus probleeme, kuna see pidi samaaegselt kinnitama raamatupidamisarvestuse õigsust ja tunnistama, et kulutused on tehtud ühenduse eeskirjadele vastavalt. Esitatud reformi põhjal otsustati seega jagada menetlus kaheks eraldi otsuseks:
- iga-aastane otsus (edaspidi „finantsotsus“), mis hõlmab akrediteeritud makseasutuste poolt esitatud raamatupidamise aastaaruannete täielikkust, täpsust ja õigsust (edaspidi „usaldusväärsus“); selle otsuse puhul nõuab komisjon nimetatud raamatupidamise aastaaruannete sertifitseerimist, mille viivad läbi sõltumatud auditeerimisasutused (ehk sertifitseerimisasutused);
 - otsused ühenduse poolt mitterahastatavate kulutuste kohta, kuna nimetatud kulutuste tegemisel ei ole järgitud ühenduse eeskirju. Need otsused (edaspidi „vastavusotsused“) tehakse komisjoni algatusel ning nad ei ole enam seotud konkreetse eelarveaasta kulutustega – enamikul juhtudest hõlmatakse neis mitme eelarveaasta kulutusi.

⁴ Eriaruanne nr 25/82, mis käsitleb EAGGF tagatistrahastu raamatupidamisarvestuse kontrollimist ja heakskiitmist (EÜT C 313, 29.11.1982).

6. Kontrollikoja 1994. aasta arvamuses nimetatud reformi kohta märgitakse, et kontrollikoda eelistab jätkuvalt ühtse iga-aastase otsuse tegemist, ning kuigi ta tunnistab kasutatava süsteemiga seonduvaid probleeme (pidades silmas eelkõige pikki viivitusi), peab ta uut jagatud otsustega süsteemi pigem kompromissiks kui kontrollimise ja heakskiitmisega seotud probleemide lahenduseks. Vahepealsel ajavahemikul on kontrollikoda järjepidevalt oma aastaaruannetes juhtinud tähelepanu sellele, et konkreetse aasta üldiste kulutuste kontrollimise ja heakskiitmise kestus ei olnud lühenenud.

1. SELGITUS

PRAEGUSE RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUSE KIRJELDUS

Praegune raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus on järgmine:

- a) põllumajandustootjad esitavad taotlused oma liikmesriigi akrediteeritud makseasutusele;
- b) makseasutus kontrollib nimetatud taotlusi ja maksab taotlejatele toetused välja. Seejärel esitab kuluaruande komisjonile, kes hüvitab kulud makseasutusele;
- c) makseasutuse raamatupidamise aastaaruannet ja makseid kontrollib sõltumatu asutus (sertifitseerimisasutus), kes esitab komisjonile aruande järgmise aasta veebruaris;
- d) komisjon peab kõnealuse aasta 30. aprilliks otsustama, kas kiita aastaaruanne (raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise finantsotsus) heaks või nõuda täiendavat kontrollimist või lisateabe esitamist;
- e) komisjon saab seejärel kontrollida makseasutuse tehtud makseid. Sel eesmärgil viib komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi asjaomane direktoraat läbi iga-aastase riskianalüüsi põhjal valitud auditid, mille eesmärk on tõendada, et liikmesriigid on kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimisel täpselt järginud ühenduse eeskirju (vastavusauditid);
- f) kui nimetatud vastavusauditid näitavad, et kulutused ei ole tehtud ühenduse eeskirjadega kooskõlas, või kui liikmesriigid ei ole piisavalt kontrollinud konkreetseid kulusid ning et see on põhjustanud rahalist kahju ELi eelarvele, võib komisjon määrata korrektsiooni, mis tegelikkuses tähendab, et liikmesriigile keeldutakse hüvitamast tema poolt tehtud makseid. Kõikide komisjoni poolt esitatud korrektsioonide puhul tuleb teavitada liikmesriiki, kellel on õigus algatada lepitusmenetlus. Alles pärast nimetatud menetluse lõppemist on komisjonil võimalik korrektsioon vastavusotsusesse lisada.

7. Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega seonduvad hiljutised muudatused jõustusid 2007. aastal, kui võeti kasutusele muudetud eeskirjad⁵. Muudatused viitavad seaduslikkuse ja korrektsusega seotud küsimustele ning komisjon saab oma kasutusse täiendavaid raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega seotud elemente. Nimelt peab sertifitseerimisasutus nüüd peale raamatupidamisarvestuse kinnitama ka makseasutuse sisekontrollisüsteemi toimimise; lisama oma sertifitseerimisaruan데sse arvamuse äsja kasutusele võetud ning makseasutuse direktori poolt koostatava kinnitava avalduse kohta. Lisaks peab sertifitseerimisasutus tõendama ja kinnitama liikmesriikide poolt komisjonile edastatud kontrollistatistika ning hindama teatud arvu makseasutuste poolt abisaajate juures läbiviidavaid paikvaatlusi.

⁵ Määrus (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja komisjoni rakendusmäärus (EÜ) nr 885/2006 (ELT L 171, 23.6.2006, lk 90), millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad seoses makseasutuste ja teiste asutuste akrediteerimise ning EAGFi ja EAFRD raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega.

AUDITI ULATUS JA EESMÄRGID

8. Kontrollikoja auditilähenedamise valikul lähtuti asjaolust, et praegune raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus koosneb kahest erinevast osast. Auditi ulatuse ja eesmärkide koostamisel võeti arvesse menetluse mõlema osa eripärasid ning menetlust tervikuna. Käesolev aruanne on seepärast jagatud kolmeks osaks.
- RAAMATUPIDAMISARVESTUSE
FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUV
KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE**
9. Auditi käigus hinnati sertifitseerimisasutuse rolli ja riiklike üksuste poolt pakutavate erinevate kindluse elementide kvaliteeti (vt **2. selgitus**) ning samuti nende kasutust. Antud kontekstis keskenduti järgmistele küsimustele:
- a) Kas komisjonil on piisavalt teavet, et võtta 30. aprilliks vastu iga-aastane raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus?
 - b) Kas erinevatest osadest koosnev raamatupidamise finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise menetlus tagab raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud kindluse elemendid?
10. Kohapealne audititegevus viidi läbi komisjoni tasandil ja valitud makseasutustes kümnes liikmesriigis: Taanis, Saksamaal, Kreekas, Hispaanias, Prantsusmaal, Itaalias, Madalmaades, Poolas, Portugalis ja Ühendkuningriigis⁶. Nimetatud liikmesriike külastati ajavahemikul november 2008 – mai 2009.
11. Iga auditi ulatus hõlmas sertifitseerimisasutuse poolt tehtava planeerimise, kontrollimise ja aruandluse koostamise ning ka asjaspepuutuvate dokumentide kontrollimist. Auditi käigus korraldati ametnikega vestlusi, uuriti auditimetoodikat ja sertifitseerimisasutuse töödokumente ning kontrolliti valikuliselt toiminguid. Audit hõlmas ka makseasutuse direktori poolt allkirjastatud kinnitava avalduse koostamise aluste kontrolli.
12. Hindamisperioodil uuriti 2007. ja 2008. eelarveaastat ning võeti arvesse komisjoni suunistega 2008. aastal kehtestatud muudatuste rakendamist. Audit ei hõlmanud alates 2009. aastast tehtud muudatusi.

⁶ Nendes liikmesriikides, kus akrediteering on antud mitmele makseasutusele, auditeeriti vaid ühte makseasutust koos vastava sertifitseerimisasutusega. Kõnealused liikmesriigid on: Saksamaa (Sachsen-Anhalt), Hispaania (Extremadura), Prantsusmaa (AUP), Itaalia (AGEA), Poola (ARiMR) ja Ühendkuningriik (RPA).

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE

- 13.** See auditiosa planeeriti nii, et oleks võimalik otsustada, kuidas komisjon teeb oma vastavusotsuseid ning kui suurel määral jäetakse eeskirjade vastaselt tehtud maksed ühenduse rahastamisest välja. Sellest lähtuvalt oli auditiga kavas vastata järgmistele küsimustele:
- a) Kas nõuetele vastavuse kontrollimise menetlus võimaldab saada kulutustest piisava ülevaate?
 - b) Kas eeskirjade vastaselt tehtud maksetega eelarvele tekitatud kahju on vastavuskorrektsioonidega piisavalt hüvitatud?
 - c) Kas vastavusotsused võetakse vastu õigeaegselt?
- 14.** Üldiselt hõlmas audit alates 1999. aastast kuni 2008. aasta lõpuni vastu võetud vastavusotsuseid nr 1–29. Siiski keskendus kontrollikoda vajaduse korral vaid hiljuti tehtud vastavusotsustele. Tõendav materjal saadi toimikute kontrollimise ja komisjonis intervjuude tegemisega.

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE TERVIKUNA

- 15.** Pärast raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse iga etapi põhjalikku uurimist oli auditi eesmärk hinnata menetluse kui terviku ulatust ja tulemusi, otsustamaks, kas see täidab oma rolli vastavalt finantsmäärusele. Sellest lähtuvalt käsitleti järgmisi küsimusi:
- a) Kas praegune raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus võimaldab eelarvest rahastatavate kulutuste kinnitamist, võimaldades seeläbi eelarvepädevatele institutsioonidele edastatud raamatupidamise aastaaruannete kontrollimist ja heakskiitmist?
 - b) Kas praegune raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus aitab kaasa ühenduse eelarve finantshuvide kaitsmisele?

I OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUV KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE

SISSEJUHATUS

- 16.** Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklis 30 on sätestatud, et komisjoni „raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsus hõlmab esitatud aastaaruannete täielikkust, täpsust ja tõepärasust.“ Nimetatud otsus põhineb suures osas sertifitseerimisasutuste poolt väljastatavatel kontrollitõenditel ja aruannetel ning makseasutuste direktorite poolt väljastatavatel kinnitavatel avaldustel. Komisjon on sel eesmärgil koostanud suunised, millega peavad arvestama nii sertifitseerimisasutused kui ka makseasutuste direktorid.

2. SELGITUS

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUVA KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISEGA SEoses TEHTUD VIIMASTE MUUDATUSTE KRONOLOOGIA

Alates 2007. aastast kehtivad üksikasjalikud rakenduseeskirjad:

- näevad ette, et sertifitseerimisasutuste sertifikaadid sisaldaksid lisaks sellele, et makseasutuste raamatupidamisarvestus on tõene, täielik ja täpne, ka seda, et „sisekontrollisüsteem toimis rahuldavalt“;
- muudavad sertifitseerimisasutuste kasutatavat näidisaruannet ning viivad sisse konkreetsed punktid seoses i) ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu ja järelkontrollide⁷ statistika kontrollimise ja kinnitamisega; ii) rahastamise ülemmäärade järgimisega kvantitatiivsete piirangutega meetmete puhul; ning iii) ühtse otsemaksete kavaga;
- näevad ette, et nii EAGFi kui EAFRDga seotud raamatupidamise aastaaruandele tuleb lisada akrediteeritud makseasutuse juhataja (tavaliselt makseasutuse direktor) allkirjastatud kinnitav avaldus makseasutuse raamatupidamisarvestuse ja raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta piisava kindluse saamise süsteemi usaldusvärsuse kohta. Sertifitseerimisasutused peavad väljastama ka arvamuse selle kinnitava avalduse kohta.

Lisaks viidi alates 2008. eelarveaastast sisse olulised täiendused.

Täiendustega:

- täpsustatakse sertifitseerimisasutustelt seoses võlgnikega nõutavate kontrollide miinimumarvu;
- täiendatakse sertifitseerimisasutustele kehtivat nõuet seoses makseasutuste poolt edastatud kontrollistatistika kontrollimise ja kinnitamisega ning selle aluseks olevate paikvaatluste kvaliteedi hindamisega;
- nähakse ette, et kinnitavale avaldusele tuleb lisada täpne nimekiri kinnitava avalduse aluseks olnud dokumentidest ja tehtud tööst, ning samuti kontrollistatistika analüüs. Samuti peavad sertifitseerimisasutused hindama, kas kinnitava avalduse koostamisel kasutatud tõendavad dokumendid annavad kinnitavale avaldusele piisava aluse ja põhjenduse, ning kas see vastab teabele, mille sertifitseerimisasutus on oma auditi käigus saanud.

⁷ Nõukogu määrus (EÜ) nr 485/2008, 26. mai 2008, Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi rahastamissüsteemi kuuluvate toimingute kontrollimise kohta liikmesriikide poolt (ELT L 143, 3.6.2008, lk 1).

- 17.** Liikmesriigid peavad esitama oma raamatupidamise aastaaruande koos asjaomaste aruannete ja kontrollitõenditega 1. veebruariks pärast eelarveaasta lõppu⁸. Komisjon peab 30. aprilliks väljastama ametliku otsuse, millega ta võtab vastu („kiidab heaks“) makseasutuste iga-aastased raamatupidamise aastaaruanded või lükkab nende vastuvõtmise hilisemale kuupäevale. Otsus võetakse vastu pärast liikmesriigi poolt esitatud dokumentide kontrollimist ning vajadusel pärast täiendavaid kahepoolseid päringuid.
- 18.** Järgnevad raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmisega seotud tähelepanekud esitatakse kahes jaos, mis hõlmavad vastavalt raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärseuse tõendamist (punktid 19–24) ning alates 2007. aastast sertifitseerimisasutustelt tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seoses nõutud täiendava töö kontrollimist (punktid 25–52).

TÄHELEPANEKUD

MAKSEASUTUSTE RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNETE USALDUSVÄÄRSUST PUUDUTAV KINDLUS

- 19.** Komisjoni poolt vastu võetav iga-aastane finantsaspektidest lähtuv raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsus hõlmab raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärset, st nende täielikkust, täpsust ja tõepärasust, ning põhineb suures osas sertifitseerimisasutuste poolt nimetatud raamatupidamise aastaaruannete kohta väljastatud sertifikaatidel ja aruannetel.
- 20.** Kontrollikoja auditis uuriti sertifitseerimisasutuste valimit, määratlemaks, kui suures ulatuses annab sertifitseerimisasutuste töö komisjonile piisava kindluse oma otsuse tegemiseks ning kas leitud puudused olid korrektselt selles otsuses kajastatud. Järgnevates punktides esitatakse kokkuvõtlikult kontrollikoja poolt leitud puudused.

⁸ EAGFi ja EAFRDga seotud eelarveaasta on alates 16. oktoobrist kuni järgmise aasta 15. oktoobrini.

TUGINEMINE SISEAUDITI TEGEVUSELE

21. Auditis leiti, et teatavad sertifitseerimisasutused tuginesid olulisel määral makseasutuste siseauditiüksuste tegevusele ilma seda piisavalt kontrollimata, mis on vastuolus rahvusvaheliste auditistandarditega. Nad tuginesid kas osaliselt makseasutuste siseauditiüksuste eelnevalt tehtud tööle (Saksamaa, Hispaania) või palusid siseauditiüksusel osa kontrollidest enda nimel läbi viia (Taani, Portugal, Ühendkuningriik)⁹.

KULUTUSTE EBAPIISAV SUBSTANTIIVNE KONTROLLIMINE (ST ÜSIKMAKSETE KONTROLLIMINE)

22. Substantiivset kontrollimist (auditimenetluste kõige olulisem osa) puudutavate komisjoni nõuete¹⁰ mittetäitmise juhtudel esitati ebapiisavaid dokumente, näitamaks, et sertifitseerimisasutus on üle arvutanud minimaalse hulga üksikmakseid (Hispaania, Itaalia); kontrolliti ebapiisavalt ühtse otsemaksete kava toetusõigusi¹¹ ja nende alusel makstud toetusi (Taani, Saksamaa, Hispaania, Itaalia, Ühendkuningriik); esines puudusi seoses sertifitseerimisasutuste auditijärelduste toetamiseks koostatud töödokumentidega (Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Poola, Portugal, Ühendkuningriik).

VÖLGNIKE TABELITE EBAPIISAV KONTROLLIMINE

23. Makseasutuste esitatavad raamatupidamise aastaaruanded sisaldavad tabelleid, milles loetletakse üles eeskirjade eiramise või ristvastavusküsimuste tõttu alusetult makstud summad, mis peab tagasi maksuma ja ühenduse eelarvesse tagasi kandma („võlgnike tabelid“). Nimetatud arvandmete usaldusväärsus on oluline, kuna neil on otsene finantsmõju raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames ette nähtud tagasinõudmismehhanismi abil tagasinõutavatele summadele¹². Sertifitseerimisasutused peavad seepärast kontrollima tabelite täpsust ja täielikkust.

⁹ Konkreetselt Taani puhul täheldati siseauditiüksuse ulatuslikku kasutamist: sertifitseerimisasutus tegeles otse ainult kulutuste substantiivse kontrollimise ja infosüsteemi turvalisuse kontrollimisega. Ülejäänud valdkondade puhul (sh sisekontrollisüsteemi hindamine, võlgnike raamatupidamisarvestuse kontrollimine ja kontrollistatistika kinnitamine) tugines sertifitseerimisasutus siseauditiüksuse järeldustele. Lisaks oli siseauditiüksus seotud sertifitseerimisasutuse valimisprotsessiga ning makseasutus sõlmis sertifitseerimisasutusega lepingu pärast siseauditiüksusel ettepaneku saamist.

¹⁰ Komisjoni suunises nr 3 („Auditistrateegia“) kehtestatakse sertifitseerimisasutuste tegevuse põhinõuded, sh üksikasjad valimi moodustamise meetodika ning kontrollimisega hõlmatavate põhielementide kohta.

¹¹ Vastavalt määruse (EÜ) nr 1782/2003 artiklile 43 – „põllumajandustootja saab toetusõiguse hektari kohta, mis arvutatakse, jagades võrdlussumma kõikide nende hektarite arvu kolmeaastase keskmisega, mis võrdlusperioodil andsid õiguse otsetoetustele“ (ELT L 270, 21.10.2003, lk 1).

¹² Nn „50-50 kord“, millega komisjon loob mehhanismi mõistliku tähtaja jooksul tagasi saamata jäävate võlgade tagajärjel tekkinud kahjude jagamiseks, nähakse ette määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklites 32 ja 33 (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

24. Selline kontrollimine osutus enamikus külastatud liikmesriikides nii täielikkuse kui täpsuse puhul ebapiisavaks. Peamised leiud olid seotud asjaoluga, et sertifitseerimisasutused ei olnud kontrollinud, kas avastatud eeskirjade eiramise juhtumid sisestati tabelitesse õigeaegselt ning kas makseasutuste poolt reserveeritud korrektsioonid ja mahakandmised olid piisavalt põhjendatud.

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNETE ALUSEKS OLEVATE TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE JA KORREKTSUSEGA SEOTUD KINDLUSE TOETAMISEKS TEHTUD TÖÖ OLI EBAPIISAV

25. Nagu eespool märgitud, on komisjon oluliselt suurendanud sertifitseerimisasutustelt nõutava töö mahtu, mis ulatub kaugemale raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsusest ning hõlmab teatavaid seaduslikkuse ja korrektsusega seotud aspekte. Sertifitseerimisasutused peavad nüüd sertifitseerima sisekontrollimenetluste rahuldava toimimise; kontrollima ja kinnitama kontrollistatistika ning hindama paikvaatluste kvaliteeti.
26. Praegune menetlus ei nõua siiski, et sertifitseerimisasutused kontrolliks lõpliku abisaaja tasandil tehingute abikõlblikkust ning seetõttu ei sisalda sertifitseerimisasutuste substantiivne kontrollimine sellist kontrolli.

PÕHI- JA LISAKONTROLLIDE MÄÄRATLUS PUUDUB NING SÜSTEEMIDE USALDUSVÄÄRSUSE KONTROLLIMINE ON PIIRATUD

27. Muudetud õigusliku raamistiku üks uus põhielement on nõue, et sertifitseerimisasutused on kohustatud teatama, kas nad on saanud piisava kindluse, et „(...) sisekontrollisüsteem toimib rahuldavalt”¹³.

¹³ Komisjoni 21. juuni 2006. aasta määruse (EÜ) nr 885/2006 (millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad seoses makseasutuste ja teiste organite akrediteerimise ning EAGFi ja EAFRD raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega) artikkel 5 (ELT L 171, 23.6.2006, lk 90).

- 28.** Üks sertifitseerimisasutus ei suutnud määratleda põhi- ja lisakontrolle, mis oleks tulnud läbi viia auditeeritud makseasutuses (Hispaania), hoolimata sellest, et komisjon oli teatavate kavade puhul väljastanud suunised¹⁴. Teistes riikides (Taani, Kreeka, Itaalia, Portugal) ei olnud põhi- ja lisakontrollide määratlemine lõpule viidud.
- 29.** Juhtudel, kui sertifitseerimisasutus oli põhi- ja lisakontrollid määratlenud, leiti auditis, et nende kontrollimine piirdus enamasti vaid nimetatud kontrollide olemasolu, mitte nende tegeliku toimimise ja mõjususe tõendamisega, st kontrolliti, et nad toimiksid mõjusalt ning nende tulemused vastaksid tegelikkusele (Taani, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Poola, Portugal, Ühendkuningriik).
- 30.** Lisaks leiti auditis, et enamikul juhtudest, kui makseasutus oli vastavalt seadusele delegeerinud teatavaid funktsioone teistele asutustele („volitatud asutused”), piirdus sertifitseerimisasutuse audit keskse makseasutuse käsutuses olevate dokumentide kontrollimisega (Taani, Kreeka, Itaalia, Madalmaad, Portugal) või ei suutnud määratleda ning seejärel kontrollida osa nimetatud asutustest (Saksamaa, Prantsusmaa).

KONTROLLISTATISTIKA KINNITAMISE PIIRANGUD

- 31.** Sertifitseerimisasutuste rolli oluline suurendamine seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimisel väljendub selles, et alates 2007. eelarveaastast on nad kohustatud kontrollima ja kinnitama liikmesriikide poolt igal aastal komisjonile edastatavat kontrollistatistika. Nimetatud statistikas esitatakse tabelitena makseasutuste poolt läbi viidud halduskontrollide ja paikvaatluste tulemused. 2008. aasta septembris avaldas komisjon sertifitseerimisasutuste poolt tehtava kinnitustegevuse muudetud suunised.

¹⁴ Põhikontrollid on füüsilised ja halduskontrollid, mida tehakse, et kontrollida substantiivseid elemente, eelkõige taotluse objekti olemasolu, kvantiteeti ning kvalitatiivseid tingimusi, sh tähtaegade järgimist, viljakoristuse nõuete järgimist, andmete säilitamistähtaegade järgimist jne. Nimetatud kontrollid tehakse paikvaatluse vormis ning andmeid võrreldakse sõltumatute andmetega nagu nt maaregistrid. Lisakontrollideks nimetatakse haldustoiminguid, mis tuleb läbi viia taotluste korrektseks töötlemiseks, nt kontrollitakse nende esitamistähtaegade järgimist, tuvastatakse ühe objekti kohta kahekordselt esitatud taotlused, tehakse riskianalüüs, rakendatakse karistusi ning tehakse piisavat järelevalvet menetluste üle.

- 32.** Muudetud suunised ei täpsustanud ikka veel täielikult auditi-ülesande ulatust, eriti seda, milliseid statistikaelemente peavad sertifitseerimisasutused kontrollima ja valimi koostamisel kaasama. Kontrollikoja auditis leiti, et täpsuse puudumine põhjustas suuri erinevusi sertifitseerimisasutuste tehtud töö ulatuses ja mahus, kuna mõni sertifitseerimisasutus kontrollis vaid osa tabelites sisalduvast statistikast.
- 33.** Komisjoni poolt kehtestatud kontrollimise mahtu ei saavutatud enamikus külastatud sertifitseerimisasutustest. Täheldati eelkõige järgmist:
- a) komisjonile edastatud kontrollistatistika ja nende aluseks olevate andmebaaside täielikku vastavust ei saavutatud (Saksamaa, Kreeka, Hispaania (2007), Prantsusmaa ja Itaalia);
 - b) mõnel makseasutusel ei olnud täielikke andmebaase, mis toetaksid teatavate ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi ning maaelu arengu kavade kontrollistatistika (Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa); lisaks leiti osal juhtudest (Taani, Saksamaa, Prantsusmaa) puudusi edastatud statistika ja selle aluseks olevate andmebaaside vastavuses, kuna sertifitseerimisasutused ei olnud neid nõuetekohaselt analüüsinud;
 - c) lisaks ei suutnud osa sertifitseerimisasutustest kontrollistatistika aluseks olevate andmebaaside kontrollimiseks moodustada kontrolliaruannetest minimaalset ettenähtud valimit (Saksamaa, Madalmaad) või kontrollisid vaid nimetatud andmebaaside osi (Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia).
- 34.** Ülalmainitud puudused koos osa sertifitseerimisasutuste (Taani, Saksamaa) väljastatud eitavate järeldusotsustega nimetatud statistika või vähemalt selle ühe osa usaldusväarsuse kohta, seavad olulised piirangud sellele, kui suures osas komisjon seda kindluse tagamisel kasutada saab. Lisaks sellele tuleneb kontrollistatistika kasutamise üks loomupärane piirang makseasutuste poolt paikvaatluste jaoks valitavate taotluste puhul kasutatavast valimi koostamise metoodikast. Nimetatud metoodika ei võimalda statistilist ekstrapoleerimist sellise kindlustasemega, mis omakorda mõjutaks sellel põhinevate veamäärade kasutust.

PAIKVAATLUSTE EBAPIISAV KONTROLL

- 35.** Ühe osana nõudest kontrollida sisekontrollisüsteemi mõjusat toimimist ning kontrollida ja kinnitada kontrollistatistikat, kohustuvad sertifitseerimisasutused kontrollima paikvaatlustest koosnevat valimit. Suuniste kohaselt peavad sertifitseerimisasutused auditeeritavast valimist kontrollima vähemalt 10 paikvaatlust, tehes need uuesti kas ise või koos kontrollijatega, ning eesmärk on hinnata selliste kontrollide asjakohasust. Ainult üks auditeeritud sertifitseerimisasutus (Poola) suutis selle komisjoni kehtestatud nõude täita. Kõik ülejäänud sertifitseerimisasutused ei suutnud seda eesmärki täita ning osal juhtudest oli nende töö ebapiisav (Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia). Sertifitseerimisasutused põhjendasid neid puudusi vastava komisjoni suunise hilise kasutuselevõtuga ning juhtisid tähelepanu selle auditiülesande loomupärastele raskustele, eelkõige maksumusele, ajastusele ja vajaminevatele tehnilistele teadmistele.
- 36.** Lisaks keskendusid külastatud sertifitseerimisasutused n-ö klassikalistele kontrollivaldkondadele ning ei kaasanud kaugseire abil tehtavaid paikvaatlusi, kuigi need moodustavad olulise osa kõikidest kontrollidest (Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Poola, Ühendkuningriik).
- 37.** Suurem osa külastatud sertifitseerimisasutustest, välja arvatud Taani ja Itaalia, kasutasid eelnevalt läbiviidud kontrollidest koosneva konkreetse valimi koostamise ning selle uuesti kontrollimise asemel võimalust liituda käimasolevate kontrollidega. See lähenemine on küll kooskõlas komisjoni suunistega, kuid selle kasutamisega kaob „üllatusmoment“, kuna kontrollijad teavad, et neid hinnatakse ning seepärast ei pruugi selliste kontrollidega saada õiget ülevaadet hinnatavast valimist. Läbiviidud kontrollide uuesti kontrollimine¹⁵ annab parema hinnangu kontrollitaval perioodil tehtud paikvaatlustest.
- 38.** Sertifitseerimisasutuste paikvaatluste hindamisega seonduvad leiud mõjutavad ka makseasutuselt komisjonile edastatava kontrollistatistika kasutust, mis põhineb peamiselt selliste kontrollide tulemustel. Seda tunnustatakse ka liikmesriikidele suunatud komisjoni uutes ettepanekutes (vt komisjoni vastus punktile 67), millega komisjon kehtestab uued tingimused, mille kohaselt ollakse valmis finantskorrektsioonide summat vähendama liikmesriigi poolt leitud ja selle kontrollistatistikas kajastatud veamääran.

¹⁵ Mõne kontrolli uuesti tegemine ei tähenda, et sertifitseerimisasutus peaks selle ülesande üksinda läbi viima. Eelnevalt läbiviidud paikvaatluse kordamisse tuleb kaasata ka makseasutuse vastavad osakonnad ning tehnika.

MAKSEASUTUSE DIREKTORI KINNITAV AVALDUS ON POSITIIVNE SAMM, KUID SIIANI PUUDUB PIISAV ALUS

- 39.** Alates 2007. aastast peab iga makseasutuse direktor esitama komisjonile kinnitava avalduse¹⁶, mis ütleb, kas esitatud raamatupidamise aastaaruanne annab õiglase, täieliku ja täpse ülevaate eelarveaasta kuludest ja tuludest ning kas on kehtestatud süsteem, mis annab raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta piisava kindluse.
- 40.** Lisaks peavad makseasutuste direktorid alates 2008. aastast avaldama, millistel alustel kinnitav avaldus põhineb, esitades kasutatud dokumentide loetelu ja tehtud töö kokkuvõtte. Kontrollistatistika analüüs peab moodustama ühe osa kinnitavast avaldusest.
- 41.** Kontrollikoda peab kinnitava avalduse kasutuselevõttu positiivseks sammuks põllumajanduskulude nõuetekohase haldamisega seotud vastutusahela ning isevastutuse suurendamisel. Selle kasutamine komisjonis kindluse saamise eesmärgil sõltub siiski nimetatud avalduse koostamise meetodikast.
- 42.** 2008. eelarveaasta puhul kontrollikoja poolt leitud kinnitavate avalduste koostamisega seotud puudused vähendasid kindlust, mida komisjon nendest saab. Nimetatud piiranguid selgitatakse üksikasjalikult järgmistes punktides.
- 43.** Kuigi 2008. aastal tehtud suunise nr 4¹⁷ muudatust arutati esmakordselt 2008. aasta juulis peetud põllumajandusfondide komitee istungil, esitati see makseasutuste direktoritele alles sama aasta detsembris peetud istungil ehk pärast eelarveaasta lõppu ja vähem kui kaks kuud enne raamatupidamise aastaaruande esitamise tähtaega. Seega esitati muudatus liiga hilja, et seda oleks 2008. eelarveaasta puhul olnud võimalik nõuetekohaselt arvesse võtta. Veelgi märkimisväärsem on asjaolu, et suunises ei olnud piisava üksikasjalikkusega määratletud, milliseid kontrollistatistika osi tuleb kõige olulisemaks pidada ning millist analüüsi koostada.

¹⁶ Kinnitava avalduse esitamine on sätestatud määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 8 lõike 1 punkti c alapunktis iii.

¹⁷ Suunis nr 4 määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 8 lõike 1 punkti c alapunkti iii kohaselt makseasutuse direktori poolt esitatava kinnitava avalduse kohta.

44. Ametlikust seisukohast märgib kontrollikoda, et enamik uuritud kinnitavaid avaldusi oli esitatud ilma avalduse toetamiseks tehtud töö kokkuvõtteta (Kreeka, Portugal) ning kontrollistatistika kvantitatiivse analüüsita (Taani, Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Madalmaad, Portugal).
45. Sisuliselt leidis kontrollikoda, et enamiku kinnitavate avalduste puhul küll kasutati mitmeid sisekontrollisüsteemi elemente, kuid need ei põhinenud kindluse mudelil, mis tagaks kõikide põhikontrollide ja akrediteerimiskriteeriumide süstemaatilise kaasamise. Kui makseasutuste direktorid sellist mudelit kasutaksid, tugevdaks see alust, millel nende avaldused põhinevad.
46. Sellise kindlusmudeli puudumise tagajärgede üheks näiteks on olukord, kus kinnitav avaldus põhineb makseasutuse erinevate osakondade direktorite poolt väljastatavatel n-ö alamkinnitavatel avaldustel ja need alamkinnitavad avaldused põhinevad omakorda vastavate osakonnajuhatajate otsustel, mida ei toeta ükski tõendav dokument (nt kontrollnimekiri), mis näitaks, mille alusel neid koostati (Kreeka, Hispaania). Ühes liikmesriigis (Hispaania) ei väljastatud alamkinnitavat avaldust sellise põhitõingu jaoks nagu maksete sooritamine.
47. Kuigi makseasutuste direktorite poolt koostatud ja kinnitavale avaldusele lisatud dokumentide nimekirjas mainiti süstemaatiliselt kontrollistatistika analüüsi, eriti veamäärade analüüsi, leidis kontrollikoda liikmesriikidesse tehtud külastuste käigus, et see kas puudus täielikult (Kreeka, Hispaania, Madalmaad, Poola), oli ebapiisav (Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia) või mitetäielik (Portugal, Ühendkuningriik).
48. Lisaks tegi kontrollikoda veamäärade piiratud üleaarvutamise ning leidis, et osal juhtudest ületab see 2%, mis komisjoni määratluse kohaselt tähendab piirmäära, mille ületamisel tuleb kinnitava avalduse puhul kaaluda reservatsiooni lisamist (Kreeka, Hispaania (Extremadura), Itaalia, Portugal). Sellist makseasutuste direktorite poolt koostatavat analüüsi ei leitud.
49. Kontrollikoja või sertifitseerimisasutuste poolt läbiviidud kontrollistatistika kontrollide tulemusel leiti kolme makseasutuse vastavates tabelites puudusi, mis seavad kahtluse alla nimetatud statistika usaldusväärsuse (Taani, Kreeka, Ühendkuningriik).

SERTIFITSEERIMISASUTUSTE ARVAMUSEL KINNITAVA AVALDUSE KOHTA ON PIIRATUD LISANDVÄÄRTUS

- 50.** 2007. eelarveaastast alates on sertifitseerimisasutused kohustatud ka väljastama eraldi arvamuse selle kohta, kas kinnitava avaldus vastab õiguslikus raamistikus sätestatud nõuetele. Komisjoni suunis nr 7 sisaldab selle tegevusega seotud juhi-seid, milles muu hulgas nõutakse, et sertifitseerimisasutused kontrolliks kinnitava avaldusega kaasaskäivate tõendavate dokumentide asjakohasust.
- 51.** Kuigi osa sertifitseerimisasutustest töötasid välja konkreet-sed kinnitava avalduse hindamise töökavad, ei tehtud sisuliselt selle arvamuse toetamiseks muud lisatööd peale juba raama-tupidamisarvestuse sertifitseerimise raames tehtu. Sertifitsee-rimisasutuse poolt kinnitava avalduse kohta esitatava arva-muse kui sellise lisandväärtus on piiratud, kuna see koosneb vaid kontrollitõendi ja kinnitava avalduse võrdlusest (Taani, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Ühendkuningriik). Ühel juhul (Prantsusmaa) ei järgitud sertifitseerimisasutuse arva-muses suunisega nr 7 ette nähtud mudelit ning selles ei viida-tud ühelegi kinnitava avalduse koostamisel kasutatud aluste hindamisele.
- 52.** Lisaks märgib kontrollikoda, et käesoleva aruande eelmistes punktides (punktid 47–49) esile tõstetud kontrollistatistika kasutust mõjutavaid piiranguid vastavate sertifitseerimisasu-tuste poolt kinnitava avalduse kohta esitatud arvamustes ei mainitud.

II OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE

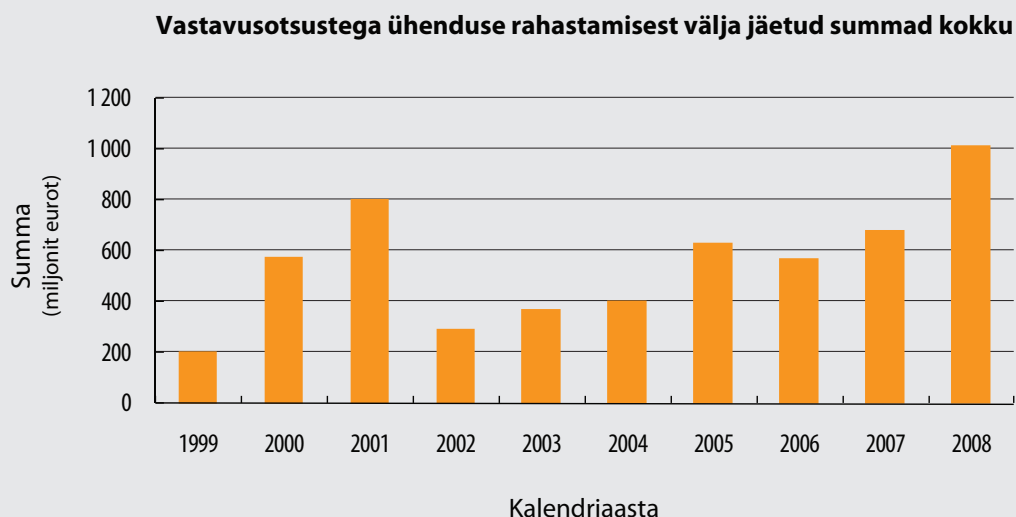
SISSEJUHATUS

53. Nõuetele vastavuse kontrollimine võeti praegusel kujul kasutusse ühe osana 1996. aastal jõustunud reformist. Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 31 lõikes 1 sätestatakse menetluse selle etapi kohta, et „kui komisjon leiab, et... kulud on tehtud ühenduse eeskirju rikkudes, teeb ta otsuse ühenduse rahastamisest välja jäetavate summade kohta ...”.
54. Alates 1999. aastast kuni 2008. aasta lõpuni võttis komisjon vastu 29 vastavusotsust ja jättis nende põhjal ühenduse rahastamisest välja kokku 5582 miljoni euro ulatuses toetusi. **Joonisel 1** esitatakse aastate lõikes sel perioodil rahastamisest välja jäetud summad¹⁸.

¹⁸ Need summad on aga seotud erinevate eelnevate eelarveaastatega.

JOONIS 1

VÄLJA JÄETUD SUMMAD KALENDRIAASTATE LÕIKES



TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTAVUSAUDITID EI HÖLMA PIISAVALT KULUTUSI JA RISKE

- 55.** Komisjon määrab igal aastal kindlaks meetmed ja liikmesriigid, mille raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavust auditeeritakse vastavalt iga-aastasele riskianalüüsile, mille käigus analüüsitakse erinevaid põllumajanduskulutusi.
- 56.** Konkreetse aasta (N) riskianalüüsi läbiviimiseks jagab komisjon aasta N-2 põllumajanduskulutused erinevateks auditivaldkondadeks¹⁹. 2008. aasta tsentraalses riskianalüüsis eristas komisjon 83 auditivaldkonda, mida definitsiooni kohaselt hallatakse samalaadse juhtimis- ja kontrollisüsteemiga. Kuna nimetatud auditivaldkondade kulutused sõltusid erinevatest makseasutustest, on need auditivaldkonnad määratud asjaomastele makseasutustele ning nad moodustavad nn auditivaldkond/makseasutus paari (edaspidi auditivaldkond). Komisjon määras oma 2008. aasta tsentraalse riskianalüüsi tegemiseks kindlaks 1807 auditivaldkonda, mida iseloomustavad erinevad riskifaktorid. Arvesse võetud riskifaktoriteks olid auditivaldkonna rahaline tähtsus ja teised riskifaktorid, nagu auditivaldkonnas kasutatavate kontrollisüsteemide kvaliteet või makseasutuse eripärad. Nimetatud riskifaktorite ühendamisega määrab komisjon kindlaks, kui avatud iga auditivaldkond riskile on, ja kvantifitseerib selle eraldi arvuga (mida nimetatakse liitrisiks). Eri auditivaldkonnad reastatakse kahanevas järjekorras vastavalt nende liitrisi väärtusele. Seejärel määrab komisjon selle nimekirja alusel kindlaks oma auditiprioriteedid. Asjaolu, et rahaline tähtsus on oluline riskile avatuse kvantifitseerimisel, viitab sellele, et suurte kulutustega auditivaldkond seatakse tõenäoliselt pingereas ettepoole ning auditeeritakse.

¹⁹ 2008. aasta (N) tsentraalne riskianalüüs põhineb 2006. eelarveaastal (N-2) tehtud kulutustel.

57. Menetluse tulemusel saadakse vaid piiratud arv meetmeid ja makseasutusi, mille komisjon on oma vastavusauditite tulemusel prioriteetseteks tunnistanud. 2006., 2007. ja 2008. aastal komisjoni poolt läbi viidud vastavusaudititega kaetud kulutuste määr on esitatud **tabelis 1**.
58. Tabel näitab, et vastavusaudititega hõlmati vaid osa põllumajanduskulutustest: 2006. aastal 44%, 2007. aastal 25% ja 2008. aastal 47%. Asjaolu, et kolme aasta jooksul on protsentuaalne suurus üle 100%, ei tähenda, et nimetatud perioodil oleks kõiki auditivaldkondi kontrollitud. Selle põhjuseks on asjaolu, et osa auditivaldkondadest on hindamisperioodi jooksul kontrollitud mitu korda.

TABEL 1

VASTAVUSAUDITITEGA HÕLMATUD KULUTUSED

Poliitikavaldkonnad ¹	Peamised kavad	% hõlmatud kulutustest		
		2006	2007	2008
Põllumajandusturgude sekkumised	Eksportitoetused, puu- ja köögiviljad, piim, riiklik ladustamine, vein	48%	32%	47% ²
Otsetoetused	Ühtne otsemaksete kava, ühtne pindalatoetuste kava, toodanguga seotud toetused	50%	24%	47%
Maaelu areng	Põllumajanduse keskkond, mägi-alad, põllumajandusettevõtete moderniseerimine, mitmekesistamine	16%	20%	45%
	Keskmine	44%	25%	47%

¹ Poliitikavaldkonnad vastavad põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi tegevuspõhise eelarvestamise erinevatele tasanditele.

² Protsentuaalne osakaal erineb komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2008. aasta aastaaruandes esitatust (54%). Erinevuse põhjuseks on asjaolu, et kontrollikoda võrdles mõlema auditeeritud ja makstud summa koguväärtusi, samas kui komisjon võrdles auditeeritud kogusummasid väljamakstud netosummadega.

Allikas: Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2008. aasta tegevusaruande 92. leheküljel avaldatud teabe aluseks olev tabel.

59. Komisjoni suutlikkust ühenduse eeskirjadele mittevastavad kulud vastavusauditite abil rahastamisest välja jätta, pärsib veelgi määrusega sätestatud nn 24 kuu reegel²⁰. Reegel sätestab, et „rahastamisest ei saa keelduda kulude puhul, mis tehti rohkem kui 24 kuud enne komisjoni kirjalikku teadet asjaomasele liikmesriigile kontrolli tulemuste kohta“. Selle reegli eesmärk on liikmesriikidele teatava õiguskindluse andmine. Tegelikuses tähendab see, et 15. oktoobril 2005 edastatud auditileiud võimaldavad komisjonil rahastamisest välja jätta alles alates 15. oktoobrist 2003 tehtud maksed. Kui sama auditi käigus oleks avastatud sama liiki eeskirjade vastaselt enne 15. oktoobrit 2003 tehtud maksed, ei lubaks 24 kuu reegel neid välja jätta.
60. Kuigi õiguskindlus on seaduslik eesmärk, ning samas ei ole konkreetset perioodi hõlmava täieliku auditi läbiviimine võimalik, tekib komisjoni praeguse auditiulatuse ja 24 kuu reegli ühendatud mõju tulemusel olukord, kus teatavate kuluvaldkondade puhul, kui neid lõpuks auditeeritakse, ei ole võimalik korrektsioone teha. Sellest antakse parem ülevaade **3. selgituses**.

²⁰ Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 31 lõike 4 punkt a.

NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMISEGA MITTEHÕLMATUD EESKIRJADE VASTASELT TEHTUD MAKSED

Kontrollikoda hindas 27. juuli 2006. aasta vastavusotsuses nr 22 (2006/554/EÜ) sisalduvat korrektsiooni. Nimetatud korrektsiooni suurus oli 77,1 miljonit eurot ning see käsitles muu hulgas riski, et toetusi maksti märgaladel asuvatele maatükkidele Prantsusmaal, mis ei olnud otsetoetuste saamiseks abikõlblikud. Korrektsiooni summa kehtestati kulutustelt, mis tehti 24 kuu jooksul Prantsusmaa teavitamisest 2001. aasta oktoobris. Kuigi komisjon käsitles sama tüüpi maatükkidele enne 1999. aasta oktoobrit tehtud makseid samuti eeskirjade vastastena, ei olnud võimalik neid makseid korrektsiooniga hõlmata, kuna rakendati 24 kuu reeglit. Antud juhul, mis on täiendavaks näiteks süsteemile omastest pikkadest viivitustest, ulatusid kontrollikoja hinnangul maksed, mida ei olnud võimalik korrigeerida, 100 miljoni euroni.

61. Et määrata täpselt kindlaks summa, mida komisjonil ei ole võimalik nimetatud reegli kasutamise tõttu rahastamisest välja jätta, vajatakse konkreetset ja põhjalikku teavet, mis ei ole komisjonile kättesaadav. Kontrollikoda analüüs näitab, et nimetatud piirangust mõjutatud auditivaldkonnad eraldi on rahalises mõttes suhteliselt väikesed, kuid oma arvukuse tõttu on nende kogusumma märkimisväärne. Sellega seoses soovib kontrollikoda juhtida tähelepanu asjaolule, et komisjoni tsentraalses riskianalüüsis sisalduvate auditivaldkondade suur hulk (2008. aastal 1807) ei võimalda neid mõistliku perioodi jooksul täielikult hõlmata.

KOMISJONI KORREKTSIOONID EI PÕHINE ÜHENDUSELE PÕHJUSTATUD RAHALISE KAHJU TÄPSEL HINNANGUL

62. Määruses (EÜ) nr 1290/2005 kehtestatakse üldised põhimõtted vastavuskorrektsioonide summa määramiseks ja sätestatakse, et „komisjon hindab välja jäetavaid summasid, tuvastatud mittevastavuse raskusastme alusel. Komisjon võtab arvesse rikkumise laadi ja raskusastet, ning ühendusele tekitatud rahalist kahju”²¹. Nimetatud eeskirjade kohaselt on komisjonil võimalik valida meetodeid, mida finantskorrektsioonide summa kindlaksmääramisel kasutada. Komisjon on need vastavuskorrektsioonide arvutamismeetodid esitanud oma töödokumendis²².
63. Komisjoni töödokumendis nähakse ette, et kindla määraga summasid kasutatakse juhul, kui ülejäänud kahte meetodit ei ole võimalik kasutada (vt **4. selgitus**). Kontrollikoda analüüsis seetõttu kasutatud korrektsioone, mille puhul komisjoni töödokument lubas rakendada kindla määraga summasid või korrektsioonide kehtestamise erijuhte (muud meetodid)²³. Analüüs hõlmas kuut auditiga hõlmatud perioodil (2007. ja 2008. aasta) vastu võetud vastavusotsust²⁴.

²¹ Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikkel 31.

²² EAGGF-i tagatisrahastu raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse koostamisel kasutatavad suunised finantstagajärgede kalkuleerimiseks (Dokument VI/5330/97, 23.12.1997).

²³ Analüüsi aluseks on korrektsioonid, mis tehakse vastavalt dokumendi VI/5330/97 teisele lisale, mis võimaldab korrektsioone kalkuleerida kindla määraga summade või muude meetodite alusel.

²⁴ Komisjoni 18. aprilli 2007. aasta otsus (2007/243/EÜ), 3. oktoobri 2007. aasta otsus (2007/647/EÜ), 20. detsembri 2007. aasta otsus (2008/68/EÜ), 19. aprilli 2008. aasta otsus (2008/321/EÜ), 8. juuli 2008. aasta otsus (2008/582/EÜ) ja 8. detsembri 2008. aasta otsus (2008/960/EÜ).

KOMISJONI MEETODID FINANTSKORREKTSIOONIDE KALKULEERIMISEKS

Komisjon kasutab kolme erinevat kalkuleerimismeetodit:

- Kui auditi käigus leitud vea põhjuseks on konkreetne juhtum (või mitu juhtumit), võrdub korrektsioon veast mõjutatud tehingute väärtusega.
- Kui vead avastatakse esindusliku tehingute valimi uurimisel, põhineb korrektsioon nende tulemuste ekstrapoleerimisel.
- Kui eespool mainitud kahte meetodit ei ole võimalik kasutada, tehakse kindla määraga korrektsioonid riskigrupi kuuluvate kulutuste summalt.

Kindla määraga korrektsiooni suurus (2%, 5%, 10%, 25% või enam) sõltub leitud puuduste tõsidusest, kas nad on seotud põhi- või lisakontrollidega ning kas nad on korduvad või mitte²⁵.

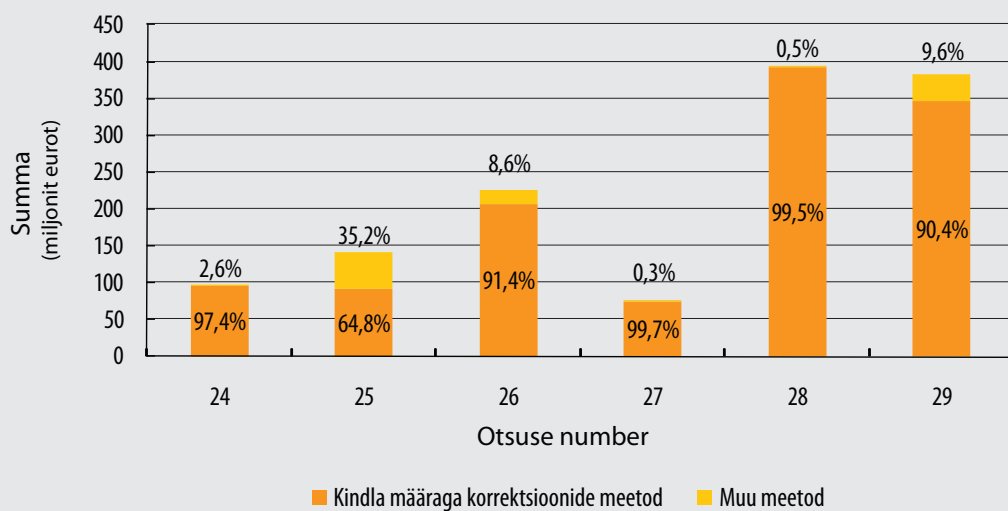
2%-lise korrektsiooni kasutus	Põhikontrollid on rahuldavad, kuid üks või mitu lisakontrolli ei toimi.
5%-lise korrektsiooni kasutus	Mitte kõiki põhikontrolle ei tehta vastavalt määrusega sätestatud hulgale, sagedusele või põhjalikkusele. Seetõttu on fondile kahju tekitamise risk märkimisväärselt suur.
10%-lise korrektsiooni kasutus	Üht või mitut põhikontrolli ei kasutata või kasutatakse nii puudulikult või harva, et nad on täiesti ebamõjusad taotluse abikõlblikkuse hindamisel või eeskirjade eiramise tõkestamisel. Seetõttu on fondi puhul suur laialdase kahju tekitamise risk.
25%-lise korrektsiooni kasutus	Kui kontrollisüsteem puudub või see on tõsiste puudustega ja on tööendeid laialdasest eeskirjade eiramisest ning hooletusest eeskirjadevastase praktika või pettuste tõkestamisel. Fondi puhul on erakorraliselt suur kahju tekitamise risk.
Suuremate korrektsioonide kasutus	Puudused on niivõrd tõsised, et ühenduse eeskirju ei täideta üldse, mis muudab kõik maksed eeskirjadevastasteks.

²⁵ Põhi- ja lisakontrollide määratlus on toodud joonealuses märkuses nr 14.

64. **Joonis 2** näitab, et iga analüüsitud vastavusotsuse (2007. ja 2008. aasta) puhul on enamik korrektsioone (vastavalt väärtusele) kindla määraga korrektsioonid ja neid ei saa seepärast eranditeks pidada. Kuue vastavusotsuse põhjal võib tõdeda, et üldiselt on 92% korrektsioonidest (vastavalt väärtusele) kindla määraga korrektsioonid.

JOONIS 2

KINDLA MÄÄRAGA KORREKTSIOONIDE JA TEISTE MEETODITE VÕRDLU



- 65.** Peamine põhjus selle meetodi laialdaseks kasutuseks on asjaolu, et komisjoni vastavusauditite põhielement on liikmesriikide poolt kasutatavate süsteemide hindamine. Nimetatud lähenemine ei käsitle aga piisavalt vajadust määrata suurema täpsusega kindlaks süsteemides leitud vigade finantstagajärjed. Juhtudel, kui nimetatud tagajärjed on kvantifitseeritavad ja märkimisväärsed, mistõttu ka potentsiaalsed korrektsioonid on suured, tekib vajadus läbi viia piisav, n-ö substantiivne kontrollimine ehk abi maksmise üksikasjalik kontrollimine, sh selle abikõlblikkuse kontrollimine abisaaja tasandil (paikvaatlus), mis võimaldaks täpselt kvantifitseerida korrigeeritava summa suuruse (nt statistiliselt esindusliku valimi ekstrapoleerimisega). Komisjoni vastavusauditi käsiraamatus on see piirang ära märgitud ning selle kohta on esitatud järgmine selgitus: „raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse käigus on audiitor kohustatud hindama mitte ainult süsteemi puudusi (mis tähendab kontrollide testimist), vaid võtma arvesse ka puuduste finantsmõju (mis tähendab substantiivset kontrollimist)”, kuid see ei ole praktikas võimalik, kuna „põhjendatud tasemel substantiivse kontrollimise läbiviimiseks vajatakse olemasolevast rohkem vahendeid”.

66. Kindla määraga korrektsioonide meetodi probleemiks on asjaolu, et süsteemide puudused viitavad eeskirjade vastaselt tehtavate maksete riskile, kuid ei anna tõendeid sellest, et eeskirjadevastaseid makseid ka tegelikkuses tehti, ning veelgi vähem, et summa võrdus kehtestatud kindla määraga korrektsiooniga. Seetõttu ei anna kindla määraga korrektsioonid piisavat alust süsteemivigade tõttu tehtud eeskirjadevastaste maksete täpseks määratlemiseks²⁶. Komisjoni vastavusauditi käsiraamatus tunnistatakse tõepoolest, et süsteemipõhise lähenemisega on tavaliselt võimatu täpselt hinnata eeskirjadele mittevastavate maksete arvu, kuna tavaliselt puudub jälgitav seos süsteemides leitud vigade ja maksetes leitud vigade vahel²⁷. Seda olukorda kirjeldatakse **5. selgituses** toodud näites.

²⁶ Asjaolu, et Euroopa Kohus on arvamusel, et see meetod on aluseks olevate õigusaktidega kooskõlas, ei sea antud tähelepanekut kahtluse alla. Tegelikuses ei ole kohus siiani kahelnud kindla määraga korrektsioonide meetodis endas, vaid üksnes selles, kas nimetatud meetodi kasutus on õigussätetega kooskõlas.

²⁷ Vt komisjoni vastavusauditi käsiraamatu punkt 28.2.1.

KOMISJONI KONTROLLIDE ULATUS

Komisjon jättis oma vastavusotsuses nr 30 ühenduse rahastamisest välja 55 miljonit Suurbritannia naelsterlingit (68 miljonit eurot), mis olid seotud Ühendkuningriigi makseasutuse poolt 2004. ja 2005. aastal tehtud maksetega. Nimetatud summa saadi komisjoni audiitorite leitud süsteemipuuduste tõttu tehtud 5%-lise kindla määraga korrektsiooni tulemusel ning see oli seotud kaugseiresüsteemi kasutatavate kohapealsete kontrollide ebapiisava kvaliteediga (kohapealsete kontrollide järelkontrollide ebasobiv ajastamine ja toetuse saamiseks abikõlbliku pindala ebatäpne määratlemine).

Komisjon kontrollis mitmete maatükkide suurust ja abikõlblikkust, kuid ei kontrollinud üksikmaksete esinduslikku valimit, mis oleks võimaldanud välja arvutada ELi eelarvele põhjustatud kahju täpse summa.

Sellise lähenemise puudumise tõttu ei ole võimalik kindlaks määrata, kas kindla määraga korrektsioon oli piisav, ebapiisav või liiga suur.

- 67.** Kontrollikoja tähelepanekut rõhutati Euroopa Parlamendi 2007. aasta eelarve täitmist kinnitavas resolutsioonis, milles muude raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse puuduste hulgas tauniti asjaolu, et tagasi saadud summade ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete tegeliku arvu vahel ei ole võimalik luua piisavat seost²⁸. Juba 2003. aastal märkis Euroopa Parlament oma resolutsioonis raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise reformi kohta, et „ligikaudu 90% kõikidest korrektsioonidest on oma väärtuselt kindla määraga korrektsioonid, mitte täpsed korrektsioonid”, ning palus „komisjonil teha meetmete kohta ettepanek, vähendamaks sõltuvust kindla määraga korrektsioonidest 2004. aasta lõpuks”²⁹. Selliseid meetmeid ei ole siiani esitatud.

VASTAVUSOTSUSED TEHAKSE LIIGA HILJA

- 68.** Kontrollikoda on mitmel korral juhtinud tähelepanu enne 1996. aasta reformi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluses esinenud pikkadele viivitustele. Selle tulemusel märgiti kontrollikoja arvamuses nr 5/94, mis käsitles nõukogu määruse (EMÜ) nr 729/70 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta) reformi, et raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kõikidele etappidele tuleb põhjendamatute viivituste vältimiseks kehtestada täpsed ajapiirangud. Seda ettepanekut ei võetud lõpuks määruse muudetud versioonis vastu.
- 69.** Komisjon on siiski püstitanud soovitusliku sisemise ajakava, mille jooksul soovitakse raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine lõpule viia. Selle kohaselt tuleb kogu menetlus lõpule viia 450 päeva jooksul pärast auditi toimumist (lepituset) ja 645 päeva jooksul, kui liikmesriik taotleb lepitust. Menetluse erinevad etapid on toodud **6. selgituses**.

²⁸ Vt Euroopa Parlamendi 23. aprilli 2009. aasta resolutsiooni 2007. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – Komisjon, punkt 82 ja 83 (P6_TA(2009)0289), „82. Taunib tõsiasi, et kontrollikoda märkis 2007. aasta puhul taas kontrollimis- ja heakskiitmissüsteemis puudujääke, nagu vastavuse kontrollimise tagasiulatuvus ning asjaolu, et ei ole võimalik tuvastada vastavusotsustega sissenõutud summade ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete tegeliku väärtuse vahelist piisavat seost (2007. aastat käsitleva aruande punkt 5.47); „83. On seisukohal, et komisjon peab kontrollikoja poolt aastast aastasse samade probleemide kohta esitatud tõsisit kriitikat arvestades esitama meetmed süsteemi reformimiseks nii, et oleks võimalik kehtestada selge ja kehtiv seos sissenõutud summade ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete väärtuse vahel ning tagada võimalikult ulatuslikult, et finantskorrektsioonide kulude maksmise eest vastutaks süüdi olev lõplik abisaaja, mitte maksumaksja, ja et liikmesriikide suhtes, kes oma kohustusi ei täida, kohaldatakse ühtse määraga korrektsioone”.

²⁹ Vt Euroopa Parlamendi resolutsiooni raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse reformi kohta, punkt 19 (ELT C 39 E, 13.2.2004, lk 51).

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMISE MENETLUSE SUUNAV ASUTUSESISENE EESMÄRK

Etapp A	Audit liikmesriigis	
Etapp B	Auditileidude kohta aruande koostamine	A + 60 päeva
Etapp C	Kiri liikmesriigile auditileidude kohta	B + 30 päeva
Etapp D	Liikmesriigi vastus	C + 60 päeva
Etapp E	Vastuse tõlkimine ja uurimine	D + 90 päeva
Etapp F	Kahepoolne kohtumine vaidlusaluste küsimuste lahendamiseks	E + 45 päeva
Etapp G	Kahepoolse kohtumise järeldusi sisaldav kiri	F + 15 päeva
Etapp H	Liikmesriigi vastus järeldustele, selle tõlkimine ja uurimine komisjonis	G + 105 päeva
Etapp I	Lõppjärelduse projekt	H + 45 päeva

Päevade arv alates auditi toimumisest (lepituseta)

450 päeva

Etapp J	Liikmesriigi taotlus lepitusmenetluse rakendamiseks	I + 30 päeva
Etapp K	Lepitusorgani aruanne	J + 120 päeva
Etapp L	Komisjoni lõpliku seisukoha projekt	K + 45 päeva

Päevade arv alates auditi toimumisest (lepitusega)

645 päeva

Vastavusotsuste tegemise soovitatud sagedus

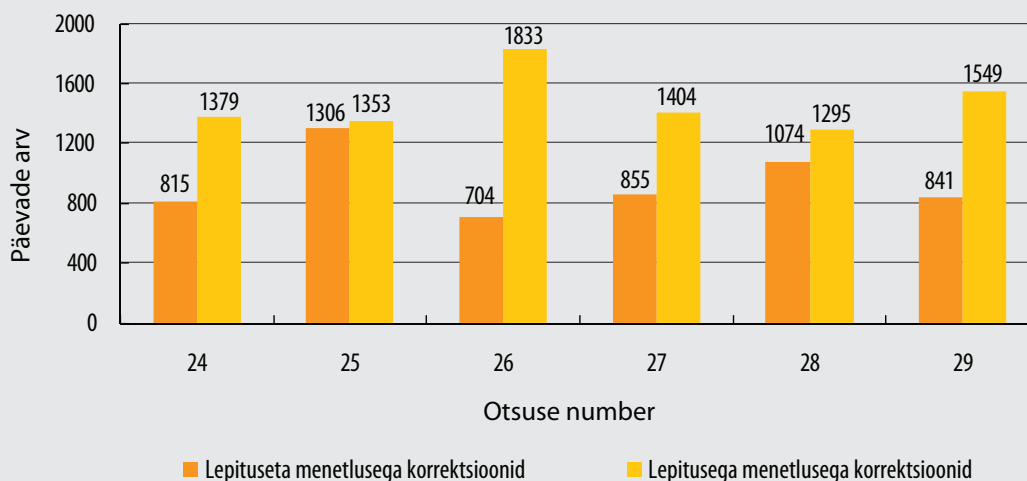
kaks kuni kolm korda aastas

Allikas: Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat: teabeleht – *The clearance of accounts procedure* (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/clear/clear_en.pdf).

70. 2007. ja 2008. aastal vastu võetud kuue vastavusotsuse põhjal hindas kontrollikoda, kui kaua aega kulub tegelikkuses lõpliku järelduse projekti (etapp I – lepituseeta menetlus) või lõpliku seisukoha projekti koostamiseks (etapp L – lepitusega menetlus). Tulemused on esitatud **joonisel 3**.
71. Analüüs näitab, et nii lepitusega kui lepituseeta menetlusega korrektsioonide tegemiseks vajaminev aeg oli üldiselt oluliselt pikem kui komisjoni soovituslik sisemine ajakava. Paljudel juhtudel oli selle põhjuseks asjaolu, et komisjon oli kohustatud liikmesriigis läbi viima täiendavad auditid, et paremini hinnata nende kontrollisüsteemide puuduste ulatust ja tõsidust.

JOONIS 3

NÕUETEKOHASUSE KONTROLLIMISE MENETLUSEKS VAJALIK AEG



72. On ilmne, et menetlus pikeneb, kui liikmesriik taotleb lepitusmenetlust. 2003. aastal märgiti Euroopa Parlamendi resolutsioonis nimetatud menetluse reformi kohta, et parlament: „nendib kahetsusega, et lepitusmenetluse kasutamise tulemusel ei vähene kohtule esitatavate juhtumite arv. Parlamendi arvates ei ole lepitusmenetluse eesmärk tegelikkuses seisukohtade lepitamine, vaid see on hoopis liikmesriigile täiendav võimalus kaebuse esitamiseks, komisjoni tegevuse kontrollimiseks ja komisjonile hea töö tegemise motivatsiooniks. Parlamendi arvates on kaheldav, kas see on piisav, et põhjendada lepitusmenetluse jätkamist pikema aja jooksul. Parlament palub komisjonil ja lepitusorganil uurida võimalusi lepitusorganile edastatud juhtumite sõelumiseks ning seeläbi juhtumite arvu vähendamiseks”³⁰.

73. Üldiselt täheldas kontrollikoda, et raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetlus on liiga pikk (kestab kahest kuni viie aastani). 2008. aasta lõpus ei oldud ühtegi 2001. aastast hilisema aasta raamatupidamisarvestuse kontrollimist ja heakskiitmist lõpule viidud.

³⁰ Vt Euroopa Parlamendi 30. jaanuari 2003. aasta resolutsiooni, mis käsitleb raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse reformi, punktid 10–12.

III OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTU- SE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMI- SE MENETLUS TERVIKUNA

SISSEJUHATUS

74. Käesoleva aruande I ja II osas uuritakse kehtiva raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kahte osa eraldi. Käesolevas osas vaadeldakse, kas nimetatud menetlused tervikuna täidavad raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise funktsiooni.

TÄHELEPANEKUD

PRAEGUSE RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUSE VASTAVUS FINANTSMÄÄRUSELE

75. Käesoleva aruande sissejuhatuses tuletati meelde, et raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse üldine eesmärk on võimaldada komisjonil võtta vastutus eelarve täitmise tagamise eest olukorras, kus liikmesriikide põllumajanduskulutusi tehakse jagatud halduse raames. Sel eesmärgil peab komisjon tunnistama, et osa kulutustest, mis on tehtud vastavalt kohaldatavatele eeskirjadele, kantakse ELi eelarvesse, ning see osa kulutustest, mille puhul eeskirju ei ole järgitud, jäetakse ühenduse rahastamisest välja. See on üksikasjalikult sätestatud finantsmääruse artiklis 53b ja finantsmääruse rakenduseeskirjade artiklis 42.
76. Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse eesmärk on määrata kindlaks kulutuste summa, mida lubatakse eelarvest maksta. See tähendab, et komisjon peab tegema lõpliku positiivse otsuse kulutuste kohta, mis tehakse konkreetse eelarveperioodi jooksul, et teavitada eelarvepäde-
vaid institutsioone ja võtta lõplik vastutus.

77. Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse praeguse kahe etapi kohaselt tuleb vastu võtta ainult iga-aastane finantsotsus raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta (finantsotsus). Sellele järgnevatel vastavusotsustes konkreetseid summasid ei mainita. Puudub aga lõplik ametlik otsus, mis kehtestaks konkreetsetel perioodidel eelarvest maksta lubatud kulude summa. Seaduslikkuse ja korrektsusega seotud otsuse puudumisel ei ole võimalik aasta kulusid pidada täielikult kontrollituteks ja heaks kiidetuteks.

³¹ Vt kontrollikoja 2008. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.58 (ELT C 269, 10.11.2009) ja kontrollikoja 2007. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.47 (ELT C 286, 10.11.2008).

³² Kontrollikoja 2006. eelarveaasta aastaaruande punkti 5.63 alapunkt a (ELT C 273, 15.11.2007).

78. Vastavusotsustega ei ole võimalik iga-aastase finantsotsuse piiratust täielikult kompenseerida järgnevatel põhjustel:

- a) komisjon teeb iga vastavusotsuse (tavaliselt kolm otsust aastas) eraldi pärast ühe või mitme auditi lõpetamist. Niimetatud otsused ei ole seotud konkreetse eelarveaastaga, vaid käsitlevad mitmeid eelarveaastaid. Näiteks sisaldas 2008. aastal vastu võetud vastavusotsus korrektsioone, mis olid seotud perioodiga 2001–2007;
- b) vastavusotsuseid võib teha kuni hetkeni, mil hakkab kehtima neile seatud ajapiirang. Sisuliselt tähendab see, et 2008. aasta lõpus pooleli olevate vastavusaudititega tehti korrektsioone, mis pärinesid isegi 2002. eelarveaastast. See tähendab, et 2008. aasta lõpus võib 2001. eelarveaasta lugeda suletuks. Siiski, sellest olukorrast i) ei teavitata ametlikult komisjoni otsuse ega isegi raamatupidamise aastaaruandele lisatava teatisega ning ii) selle olukorrani jõutakse alles tükk aega pärast vastava finantsotsuse vastuvõtmist.

79. Kontrollikoda on nendele probleemidele korduvalt juhtinud tähelepanu oma aastaaruannetes, milles määratleti nõuetele vastavuse kontrollimise tagasiulatuvusest ja mitmeaastasusest tulenevad piirangud³¹. 2007. aastal märkis kontrollikoda, et „vastavusotsused ei puudutanud otsuste tegemise aastal lõplikele abisaajatele tehtud makseid. Üldjuhul puudutasid otsused mitme aasta kulutusi ja olid tehtud mitmeaastase viivitusega. 2006. aasta lõpuks ei olnud nõuetele vastavuse kontrollimine lõpule viidud ühegi aasta kohta pärast aastat 1998”³²; 2008. aasta lõpuks ei olnud vastavuse kontrollimine lõpule viidud ühegi aastast 2001 hilisema aasta kohta.

- 80.** Euroopa Parlament on tõstatanud selle teema oma resolutsioonis 2003. aasta raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kohta, milles ta „kutsub komisjoni üles järgmises EAGGFi finantsaruandes teavitama eelarve täitmist kinnitavat asutust eelarveaasta sulgemisest ja esitama iga liikmesriigi puhul vastavalt aastal tehtud korrektsioonid valdkondade kaupa”³³. Antud üleskutsega seoses ei olnud auditi ajaks edasiminekut toimunud. Komisjon on siiski võtnud meetmeid täiendava teabe esitamiseks 2009. aasta raamatupidamisaruandes, mis avaldatakse 2010. aastal.
- 81.** Kontrollikoda on arvamusel, et praeguse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega ei anta ametlikku lõplikku heakskiitu konkreetse eelarveperioodi kulutustele, kas konkreetse otsusega, mis sisaldab lõpuks heakskiidetud summat, või finantsaruannetes sisalduva konkreetse teatisega – seisukoht, mida kontrollikoda on korduvalt märkinud oma aastaaruannetes, mis saadetakse eelarve täitmisele heakskiitu andvale asutusele. Nimetatud menetlusega ei ole ka võimalik saada vajalikku selgust seoses kulude summaga, mida lubatakse konkreetset eelarveaastal vastavalt finantsmäärusele eelarvest maksta (vt punkt 2).
- 82.** Seoses sellega tuleb kontrollikoda meelde, et oma 1994. aasta arvamuses reformi kohta „rõhutab kontrollikoda ühtse, iga-aastase EAGGFi tagatisrahastu vastavusotsuse põhimõtte järgimist, nagu sätestatud määruse (EMÜ) nr 729/70 esimeses versioonis” ja märkis, et „selles kontekstis paistab komisjoni ettepanek kompromisslahendusena, milles võetakse küll arvesse raamatupidamisarvestuse kontrollimisel ja heakskiitmisel leitud puudused, kuid ei kõrvaldata neid täielikult”.

³³ Vt Euroopa Parlamendi resolutsiooni raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise reformi kohta, punkt 8.

PRAEGUSE OLUKORRA TAGAJÄRJED

TAGAJÄRJED FINANTSARUANNETELE

- 83.** Aastaaruanded esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule pärast iga-aastast raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsust, kuid enne vastavusotsuse tegemist. Seega ei kajasta need finantsaruanded veel eeskirjade vastaselt tehtud kulude väljajätmist.

84. Selles kontekstis on kontrollikoda korduvalt oma aastaaruannetes märkinud, et „kuigi kõik raamatupidamise aastaaruande selgitavad märkused sisaldavad teavet asjaolu kohta, et komisjoni osakonnad või liikmesriigid korrigeerivad tõenäoliselt osa tehinguid hiljem, ei ole märkustes viidatud kulude summadele ega valdkondadele, mida võidakse kontrollida ja mille puhul rakendatakse raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust”³⁴. Näiteks 2008. eelarveaastal viitavad finantsaruannete märkused sellele, et komisjon otsustas liikmesriikidelt (vastavusotsuste kaudu) tagasi nõuda 859 miljonit eurot³⁵. Nimetatud summa puudutab varasematel aastatel kajastatud kulutusi, kuid puudub teave selle kohta, milliste aastate, liikmesriikide või meetmetega on tegemist.

85. Komisjon on püüdnud vähendada selle kindluse puudumist, lisades raamatupidamise aastaaruannete märkustesse hinnangulised summad, mis tema arvates võidakse järgmistel aastatel rahastamisest välja jätta, võttes aluseks eelmistel aastatel välja jäetud summade keskmise. Kuigi selliste hinnangute lisamine annab finantsaruannete kasutajale täiendavat teavet, ei saa neid pidada tulevikus tehtavate korrigeerimiste usaldusväärseks indikaatoriks ei väärtuse ega ka oletatava kuluvaldkonna osas. Võttes näiteks jällegi 2008. aasta, sisaldavad finantsaruanded märkust, mille kohaselt komisjon loodab tulevikus tehtavate vastavusotsustega tagasi saada ligikaudu 1,7 miljardit eurot perioodil 2001–2008 tehtud kulutustest³⁶.

EELARVE TÄITMISE MENETLUSE TAGAJÄRJED

86. Otsuse eelarve täitmise kohta teeb selleks volitatud institutsioon – Euroopa Parlament – kes vabastab täitevasutuse – komisjoni – igasugusest edasisest eelarve haldamisega seotud vastutusest, mis tähistabki eelarve lõplikku sulgemist.

³⁴ Vt 2007. eelarveaasta aastaaruande punkti 1.28.

³⁵ Vt Euroopa ühenduste 2008. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande finantsaruannetele lisatud märkus 6.4.1.1.

³⁶ Vt Euroopa ühenduste 2008. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande finantsaruannetele lisatud märkus 5.3.

- 87.** Otsus eelarve täitmise kohta on kulminatsioon menetlusele, mis algab konkreetse eelarve täitmisele järgneval aastal ning lõpeb tavaliselt sellele järgneva aasta 15. mail. Pärast nõukogu soovitus koostamist vaatab parlament läbi EÜ asutamislepingu artiklis 275 (Lissaboni lepingu artikkel 318) viidatud finantsaruanded, aastaaruande ning EÜ asutamislepingu artiklis 248 (Lissaboni lepingu artikkel 287) viidatud asjassepuutuvad kontrollikoja eriaruanded ja kontrollikoja kinnitava avalduse.
- 88.** Praegune raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus mõjutab eelarve täitmise kinnitamise menetluse peamisi institutsioone – Euroopa Parlamenti ja nõukogu – järgmiselt: Euroopa Parlament ja nõukogu vaatavad läbi finantsaruanded, milles esitatud teave ei ole täielik, ning vabastavad komisjoni eelarve haldamise vastutusest, kuigi asjassepuutuvad kulutused ei ole lõplikud ning kuuluvad edaspidi muutmisele või korrigeerimisele vastavalt komisjoni vastavusotsustele. Euroopa Parlament on seda olukorda juba varem kommenteerinud (vt punkt 80). Sellele küsimusele viitas ka nõukogu oma soovitus komisjoni tegevuse heakskiitmise kohta 2004. eelarveaasta eelarve täitmisel: „Nõukogu kutsus komisjoni üles peadirektori avalduses eraldi määratlema tõendatud kulutused ja need kulutused, mille osas viiakse läbi täiendavaid kontrollid“³⁷.

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE ROLL ÜHENDUSE FINANTSHUVIDE KAITSEMISEL

- 89.** Kuigi eeskirjade vastaselt tehtud maksete väljajätmine kaitseb ELi eelarvet kulutuste eest, mida sellest maksta ei tohiks, juhib komisjon tähelepanu asjaolule, et raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine ei ole abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmise mehhanism, vaid rõhutab, et korrigeerimised on „liikmesriikidele tugevaks motivatsiooniks, et oma juhtimis- ja kontrollisüsteeme parandada“³⁸. Sellest hoolimata sisaldab Euroopa Komisjoni 2008. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruanne seoses nõuetele vastavuse kontrollimisega rubriigis „alusetult makstud summade tagasinõudmine“ 859 miljoni euro suurust summat.

³⁷ Vt nõukogu soovitus komisjoni tegevuse heakskiitmise kohta 2004. eelarveaasta eelarve täitmisel, 4. peatüki punkt 4.

³⁸ Vt Euroopa ühenduste 2008. eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande finantsaruannetele lisatud märkus 6.2.1.

- 90.** Seoses sellega märgib kontrollikoda, et tehtud vastavusotsustel on kahtlemata teatav olulisus ELi finantshuvide kaitsmisel. Asjaolu, et finantskorrektsioonid jäetakse välja liikmesriikidele hiljem hüvitatavatest summadest, omab järgmisi tagajärgi:
- a) finantskorrektsioone ei rakendata eeskirjade vastaselt tehtud makseid saanud põllumajandus- ja muudele ettevõtjatele, vaid pigem liikmesriikide maksumaksjatele;
 - b) enamikul juhtudest ei ole neil otsest ennetavat või hoiatavat mõju abisaajatele, kes on saanud eeskirjade vastaselt tehtud makseid, kuna välja jäetud summasid ei ole võimalik üksikjuhtudega seostada ning seejärel tagasi nõuda.
- 91.** Kontrollikoda leiab, et enamik korrektsioone (vastavalt väärtusele) on kindla määraga (vt punkt 64) ning seetõttu ei jäta mitte välja üksikuid kulutusi (mis ei olnud eeskirjadega kooskõlas), vaid karistavad liikmesriike nende poolt kasutusele võetud kontrollides ja menetlustes leitud puuduste eest. Välja jäetavate summade kindlaksmääramise mehhanismi kohaselt tuleb need summad maha arvestada komisjoni poolt liikmesriikidele edaspidi tehtavatest maksetest. Nimetatud põhjustel on raamtupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuseid hakatud pidama pigem liikmesriikide haldusele rakendatavateks karistusteks kui eeskirjade vastaselt tehtud maksete korrektsioonideks.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

JÄRELDUSED

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE FINANTSASPEKTIDEST LÄHTUV KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE

92. Iga-aastane raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise menetlus hõlmas algselt raamatupidamise aastaaruannete usaldusvärsust, kuid hiljuti on seda laiendatud hõlmamaks tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse teatavaid aspekte.
93. Seoses raamatupidamisaruannete usaldusvärsusega leidis kontrollikoda suuri erinevusi sertifitseerimisasutuste kontrollide standardites, mis mõnel juhul omasid vastupidist mõju punktides 21–24 toodud sertifitseerimispõhimõtetele. Vaatamata leitud puudustele järeldas kontrollikoda, et nende mõju ei oleks muutnud komisjoni otsust asjassepuutuvate makseasutuste raamatupidamise aastaaruannete kohta (st need kas heaks kiita või heakskiitmise otsusest välja jätta). Sellest tulenevalt järeldab kontrollikoda, et raamatupidamise aastaaruannete usaldusvärsusega seoses annab raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus komisjonile piisava kindluse ja piisavalt teavet oma iga-aastase raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuse tegemiseks.
94. Raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud uute kindluse elementide puhul, mida nüüd sertifitseerimisasutustelt ja makseasutuste direktoritelt nõutakse, järeldas kontrollikoda punktides 25–52 toodud põhjustel, et sellistest uutest elementidest saadav kindlusega seotud kasu oli ikka veel piiratud. Eelkõige sisekontrollimenetluste testimine erines oluliselt külastatud sertifitseerimisasutustes ja üldiselt ei olnud tehtud töö piisav, toetamaks nende avaldust, et makseasutuste sisekontrollimenetlused on toimunud rahuldavalt. Ka makseasutuste direktorite kinnitava avaldusega ei ole võimalik saada kindlust raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. See oleks võimalik juhul, kui omatakse piisavat kindlust kontrollistatistika usaldusvärsuse kohta, kuid praegu see nii veel ei ole. Sertifitseerimisasutuste poolt kinnitava avalduse kohta avaldatava arvamuse lisaväärtus ei ole veel selge.

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE

- 95.** Perioodil 1999–2008 on komisjon oma vastavusotsuste kaudu liikmesriikidelt tagasi nõudnud 5 582 miljonit eurot. Olulised puudused mõjutavad siiski ikka veel nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse rakendamist ja mõjutavad negatiivselt eesmärgi – ühenduse rahastamisest eeskirjade vastaselt tehtud maksete väljajätmine – saavutamist.
- 96.** Komisjoni vastavusauditi tegemiseks kasutatavate vahendite vähesus piirab põllumajanduskulutuste auditi ulatust, mis koos 24 kuu reegli kohaldamisega põhjustab olukorra, kus eeskirjadevastased maksed võidakse küll kindlaks määrata, kuid mida ei ole seejärel võimalik ühenduse rahastamisest välja jätta.
- 97.** Nagu kontrollikoda juba varasemalt märkis, ei takista komisjoni poolt tehtav süsteemiaudit eeskirjade vastaselt tehtud kulutuste kindlaksmääramiseks sobiva valimikoostamise meetodi kasutamist. Kõik sobivad meetodid peaksid sisaldama maksete seaduslikkuse ja korrektsuse uurimist lõplike abisaajate tasandil. Asjaolu, et komisjon kohandas oma auditilähendamise oma olemasolevate vahenditega, on põhjustanud olukorra, kus puudub piisav substantiivne kontrollimine ning sellest tulenevalt kasutatakse laialdaselt kindla määraga korrektsioone. Nimetatud korrektsioonid ei võimalda luua piisavat seost liikmesriikidelt vastavusotsuste kaudu tagasi saadud summade ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete summade vahel, mida tagasi saadavad summad peaksid kompenseerima.
- 98.** Resolutsioonis raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse reformimise kohta juhtis Euroopa Parlament tähelepanu sellele, et „raamatupidamisarvestuse kontrollimist ja heakskiitmist reformiti 1996. aastal, eesmärgiga kõrvaldada raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsuste tegemisel esinevad pikaajalised viivitused. Vastavusotsuste tegemiseks ja menetluse lõpetamiseks vajalik aeg on siiski ikka veel liiga pikk. Nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse pikkusest tulenevalt ei olnud 2008. aasta lõpuks vastavuse kontrollimine lõpule viidud ühegi 2001. aastast hilisema aasta kohta.

RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUS TERVIKUNA

- 99.** 1996. aasta raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse reformi tulemusel võeti kasutusele kahe-etapiline menetlus, mis tähendab, et nüüdsest tehakse ainult üks iga-aastane komisjoni finantsotsus ning et vastavusotsused hõlmavad mitut aastat ega ole enam seotud konkreetse eelarveaastaga.
- 100.** Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega ei tee komisjon ametlikku lõplikku otsust, millega kehtestataks konkreetseks perioodiks eelarvest maksta lubatud kulud, nagu see on sätestatud finantsmääruses. Seaduslikkuse ja korrektsusega seotud otsuse puudumisel ei ole võimalik aasta kulusid pidada täielikult kontrollituteks ja heaks kiidetuteks.
- 101.** Aastaruanded esitatakse parlamendile ja nõukogule pärast iga-aastast raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsust, kuid enne eeskirjade vastaselt tehtud kulude väljajätmist. Parlament kiidab heaks komisjonipoolse eelarve täitmise ning vabastab ta seeläbi vastutusest eelarve täitmise eest. Heakskiidu andmisega avaldab parlament arvamuse teabe kohta, mis hõlmab tehinguid, mille eest komisjon ei ole veel vastutust võtnud ning mida seega tõenäoliselt hilisemas etapis muudetakse.
- 102.** Sellega, et komisjoni vastavusotsuste kaudu kohaldatakse põhiliselt (vastavalt väärtusele) kindla määraga korrektsioone, kaasneb oht, et liikmesriigid ei käsitle välja jäetud summasid selgete ja vaieldamatutena. Kuigi 1996. aasta reform toetas pigem ennetus- ja parandusmehhanismi kui karistuste kehtestamist, võib finantskorrektsioone pidada pigem karistusteks³⁹, mille üle võib kaubelda, kui eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasisaamisteks.

³⁹ Seda arusaama süvendab veelgi asjaolu, et komisjoni tuvastatud „korduvate“ vigade tulemusel kohaldatakse kindla määraga korrektsioonide puhul kõrgemat määra.

- 103.** Vastavusotsused ei ole otseselt seotud abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksetega ning neid eeskirjade vastaselt tehtud kulutusi ei jäeta seetõttu ühenduse rahastamisest otseselt välja. Tegelikult kantakse nimetatud otsustega hõlmatud finantskorrektsioonide maksumus eeskirjade vastaselt makstud toetusi saanud abisaajate asemel liikmesriikide poolt.

SOOVITUSED

- 104.** Kontrollikoda soovib raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse tervikuna läbi vaadata, pidades silmas eelkõige järgmisi teemasid:
- a) raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse erinevatele etappidele ning tervele menetlusele seatud eesmärgid, samuti erinevate asjasepuutuvate osapoolte vastavad ülesanded ja vastutusvaldkonnad peavad olema täpsemini määratletud asjaomastes määrustes, selle asemel, et neid pidevalt suuniste abil muudetakse. See peaks sertifitseerimisasutuste rolli „stabiliseerimisele” kaasa aitama;
 - b) punktis a) soovitatud läbivaatamise oluline element peaks olema see, et menetluse kõikidele etappidele kehtestatakse ajapiirangud, eelkõige komisjonile konkreetse eelarveaasta kohta lõpliku otsuse tegemiseks;
 - c) komisjon peab nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse lõpus kinnitama konkreetse eelarveaasta eelarvest tehtavad kulutused ja teavitama sellest eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavaid institutsioone;
 - d) finantsaruannete kasutajale praegu antava informatsiooni täiustamiseks tuleb finantsaruannetes iga liikmesriigi puhul eelarvevaldkonna ja eelarveaasta kaupa ära märkida summad, mida võidakse täiendavalt kontrollida;

- e) käsitlemist vajab varasem kriitika, mis on vaatamata eelnevatele reformidele ikka veel ajakohane: kritiseeritud on liiga pikki viivitusi menetluse lõpetamisel; asjaolu, et menetlus on eraldatud aasta finantsaruannetest (vt eespool punktid c ja d); liiga suur sõltumine karistuseks tehtavatest korrektsioonidest. Viimatimainitu puhul peaks komisjon kaaluma statistiliselt esinduslike valimite suuremat kasutust juhtudel, kui leitakse olulisi süsteemipuudusi. Nimetatud lähenemisviis oleks ilmselgelt üks vahend, millega on võimalik kehtestada hästi põhjendatud ja proportsionaalne seos vigadest raamatupidamise aastaaruannetele avalduva mõju ja komisjoni kehtestatud korrektsiooni vahel. Komisjon peaks seetõttu uurima erinevaid võimalusi selle eesmärgi saavutamiseks, arvestades selliste kontrollide tasuvusega;
- f) komisjoni volitused liikmesriikide karistamiseks puuduste eest nende kontrollisüsteemides, mida praegu tehakse vastavusotsuste kaudu, tuleks nende erinevast iseloomust tulenevalt eraldada raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusest.
- g) kontrollikoda on arvamusel, et raamatupidamise aastaaruannete usaldusvärsusega seoses on raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust võimalik veelgi tõhustada, kui komisjon teeks pidevat järelevalvet sertifitseerimisasutuste üle, eelkõige konkreetsete auditikülastuste vormis.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Michel CRETIN, võttis käesoleva aruande vastu 21. juuli 2010. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

III.

Komisjoni hinnangul on sertifitseerimisasutustelt nõutavad uued ülesanded üldise põllumajanduskulutuste haldamise ja kontrolli raames oluline ja kasulik element, mis tagab piisava kindluse raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas. Nimetatud uued nõuded võeti esmakordselt kasutusele 2007. eelarveaastal ning kuigi neid on 2008. eelarveaastaks muudetud ja laiendatud, on need oma olemuselt siiski muutumatuks jäänud. Uusi nõudeid arutati iga-aastaselt konverentsil ka sertifitseerimisasutustega.

Selle tulemusena on olukord 2009. eelarveaastal (pärast perioodi, mille osas audit läbi viidi) oluliselt paranenud kõikides nimetatud uutes kindluse elementides (s.t maksete seaduslikkust ja korrektust puudutavates punktides).

IV.

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise eesmärk on jätta ELi vahenditest välja kulutused, mis on tehtud viisil, mis rikub ELi õigust. Siiski ei ole see mehhanism abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks, mis on liikmesriikide ainuvastutus vastavalt jagatud halduse põhimõttele ning nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 9 lõike 1 punkti a alapunkti iii ja finantsmääruse artikli 53b lõike 2 punkti c eeskirjadele. Kui eeskirjade vastaselt tehtud maksed konkreetsetele abisaajatele on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tulemus või saab neid nõnda tuvastada, on liikmesriigid kohustatud rakendama nimetatud abisaajate suhtes sissenõudmismeetmeid.

KOMISJONI VASTUSED

Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 31 lõige 2 sätestab, et finantskorrektsioonide ulatus määratakse lähtuvalt rikkumise laadist ja raskusastmest ning ELile põhjustatud rahalise kahju suurusest. Kui võimalik, arvutatakse summa välja reaalselt tekitatud kahju alusel või ekstrapoleerimise teel. Kui nimetatud viiside kasutamine ei ole võimalik, kasutatakse kindla määraga korrektsioone, mis võtavad vastavalt õigusaktide nõuetele arvesse riikliku kontrollisüsteemi puuduste tõsidust, et peegeldada ELi ohustava finantsriski ulatust. Sellega loob komisjoni süsteem selge kasutatavate meetodite hierarhia, mistõttu komisjon ei nõustu väitega, et käesoleval juhul on võimalik valida misugust finantskorrektsiooni tüüpi rakendada. Komisjoni hinnangul on korrektsioonide summa ja süsteemi puuduste tagajärjel tehtud eeskirjadevastaste maksete summa vahel oluline seos. Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine hõlmab juhtumeid, mille puhul leitud puudused piirduvad rakendatava kontrollisüsteemiga ning need ei ole seostatavad abisaajatele tehtud konkreetsete eeskirjadevastaste maksetega, kuid puuduste kontrollimiseks kasutatavate kindla määraga korrektsioonide tõttu on oht ELi eelarvele kaetud, nt juhul, kui liikmesriik ei suuda saavutada vähimat kontrollide arvu.

Kuna põllumajanduskulutusi teostatakse jagatud halduse raames, on liikmesriikidel komisjonist parem positsioon, et hinnata tegelikku finantskahju või -riski ELi eelarvele ning seda tõendada. Vastavusauditi käsiraamat tunnistab seda selgesõnaliselt ning kohustab komisjoni usaldusväärse korral vastavat teavet arvesse võtma. Seega nõuab ELi finantskahju täpsem arvutamine asjaomase liikmesriigi aktiivset koostööd kõikidel raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tasanditel, kuna vaid liikmesriigil on kogu vastava arvutuse tegemiseks vajalik teave. Kahjuks aga ei kasuta liikmesriigid komisjoni soovitusel hoolimata seda võimalust kuigi sageli. Pärast 1996. aastal toimunud süsteemi reformi moodustavad kindla määraga korrektsioonid pisut vähem kui 70% korrektsioonide koguväärtusest. Komisjoni hinnangul on aga sobilikum vaadata juhtude arvu, mille puhul kasutati finantskorrektsiooni arvutamisel kindla määraga korrektsiooni. Sellisel juhul põhinevad vaid 45% juhtudest kindla määraga korrektsioonidel ning kui viimased kümme vastavusotsust on vastu võetud, langeb nimetatud määr veelgi – 37%ni. See näitab komisjoni pidevat püüdlust piirata kindla määraga korrektsioonide kasutamist nii palju kui võimalik.

Kuna meetod, mida komisjon finantskorrektsioonide arvutamisel kasutab, põhineb võimalikult täpsel hinnangul riski kohta ELi eelarvele, ei ole see oma määratluselt sanktsioon.

KOMISJONI VASTUSED

Nende püüdluste osana sätestas komisjon hiljuti liikmesriikidele tingimused, mille piires on ta valmis piirama mis tahes finantskorrektsiooni ulatust liikmesriigi leitud veamäärani, kui tehing on toimunud lõpliku abisaaja tasemel ning asjaomane toetuskava on kajastatud kontrollistatistikas.

Finantskorrektsioonid on raamatupidamisarvestuse korrektsioonid, mitte sanktsioon liikmesriikide ametivõimude vastu. Kindla määraga korrektsioonide meetodit on toetanud ka Euroopa Kohus, kelle hinnangul vastab see õiguslikele eeskirjadele, mis reguleerivad vastavuse kontrollimise menetlust. Täpsemalt on Euroopa Kohus kinnitanud, et komisjoni ülesanne ei ole teostada kontrole, mis on vajalikud kantud kahjude summa täpseks väljarvutamiseks, vaid pigem on liikmesriigi kohustus tõendada, et komisjoni hinnang oli ülemäärane.

Kindla määraga korrektsioonide kasutamise kiitis heaks ka Euroopa Parlament 2007. aasta eelarve täitmist kinnitavas resolutsioonis (§ 83) juhtudel, kus liikmesriigid ei täida oma juriidilisi kohustusi.

Kontrollikoja viidatud finantskorrektsioonide arvutamise alternatiivsed meetodid eeldaks auditeerimisvahendite mahu olulist kasvu, mis ei oleks vastavuses ühegi tasuvusanalüüsiga.

V.

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus võetakse vastu umbes kuus kuud pärast kõnealuse eelarveaasta lõppu. Selle otsusega kinnitab komisjon sellel aastal eelarvest makstavate kulutuste summa. Asjaolu, et nimetatud otsus ei takista järgnevate finantskorrektsioone määravate vastavusotsuste langetamist liikmesriikide suhtes, on selgesõnaliselt nimetatud määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklis 30, millel on sama õiguslik seisund kui finantsmäärusel. See vastab oma olemuselt täielikult finantsmäärusele, mis sätestab mis tahes muu kulutuse puhul, et komisjonil on õigus teostada järelkontrole kuni viis aastat pärast otsust eelarve täitmise kohta aastal, mil teostati viimane makse. Muus osas loetakse eelarvelisi kulusid ajutisteks, kuni järelkontroll on teostatud või viie aasta pikkune periood on möödunud.

Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas. Koos raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsusega annab see avalikustamine Euroopa Parlamendile ja nõukogule teavet, mida need vajavad otsuse langetamiseks eelarve täitmise kohta.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

Kontrollikoja tähelepanek seostub raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise süsteemide peamise põhimõttega, nagu on sätestatud sellele õiguslikuks aluseks olevates sätetes, mida komisjon on kohustatud järgima (alates 1996. aastast). Sellele ei olnud vastu ükski õigusakti vastuvõtmises osalenud pool. Sellisel kujul saab nimetatud tähelepanekut kõige paremini kaaluda õigusakti võimaliku ümbervaatamise kontekstis.

VI.

Komisjoni hinnangul toimib praegune süsteem hästi ning täidab oma üldisi eesmärgi. Sellest hoolimata jätkab komisjon oma tegevuse parandamist ning esitab vajadusel Euroopa Parlamendile ja nõukogule sobivad edasised parandusettepanekud perioodiks pärast 2013. eelarveaastat.

2.

Finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 42 lõikes 1 käsitletakse finantsmääruse artiklite 53b ja 53c rakendamist ning selle kohaselt on raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise eesmärk tagada, et liikmesriikide kulutused jagatud halduse kontekstis [...] ja ELi eelarvest rahastatud kulutused oleksid korrastatud ning vastaksid kehtivatele ELi regulatsioonidele.

5.

1991. aastal komisjoni poolt ametisse määratud Belle tööühm sai volitused uurida raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kuuluvaid tegevusi, et hinnata nii nende tõhusust kui ka tulusust ühtse põllumajanduspoliitika ja finantsmääruse üldiste eesmärkide saavutamisel ning vajadusel teha ettepanek võtta seadusandlikud ja/või administratiivsed meetmed nende tegevuste elluviimiseks.

5. b)

Kõik vastavusotsuses käsitletavat finantskorrektsioonid on seotud konkreetse eelarveaastaga, mis on täpsustatud nimetatud otsuse lisas.

1. Selgitus b)

Makseasutuste läbi viidavad kontrollid põhinevad juhtimis- ja kontrollisüsteemidel, millele kehtestatakse minimaalnõuded on välja töötanud komisjon.

6.

Reformitud süsteemi kohaselt võetakse raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuv kontrollimise ja heakskiitmise otsus vastu vastavale eelarveaastale järgneva aasta 30. aprilliks. Seega on reformitud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus makseasutuste raamatupidamisarvestuse kontrollimist ja heakskiitmist märkimisväärselt kiirendanud.

KOMISJONI VASTUSED

I OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMINE JA HEAKSKIITMINE

21.

Teiste audiitorite kasutamise kord juhtudel, kus see on hinnatud vajalikuks, on sätestatud rahvusvahelistes auditeerimise standardites ja komisjoni suunistes. Sertifitseerimisasutused võivad tugineda siseauditiüksuste tööle tingimusel, et nad on nimetatud töö vastavust piisavalt hoolikalt kontrollinud.

2009. aasta novembris toimunud auditi-külastus Taani sertifitseerimisasutusse, mille eesmärk oli hõlmata peamiselt 2009. eelarveaastat, ei paljastanud kummaski organis suuremaid puudujääke töödokumentide ega ka kontrollnimekirjade osas.

Seoses kontrollikoja joonealuse märkusega nr 9, milles teatati, et Taanis oli siseauditiüksus kaasatud sertifitseerimisasutuse valikuprotsessi ning makseasutus esitas sellele pärast siseauditiüksuse ettepanekut otsetellimuse, vajab märkimist, et sertifitseerimisasutuse leping oli 2009. ja 2010. eelarveaastaks uuendatud ning selle allkirjastas pädev asutus.

22.

Enamikel juhtudel seostuvad kontrollikoja leiud puudustega sertifitseerimisasutuste audititegevuse dokumenteerimises, mitte niivõrd audititegevuses endas.

Sertifitseerimisasutused peavad oma leide toetama piisavate audititõenditega. Komisjon võtab seda oma riskianalüüsi osana arvesse, kuigi saab seda hinnata vaid otseselt külastustel auditeerimiseks välja valitud sertifitseerimisasutustesse. Kuigi töödokumentide ja kontrollnimekirjade täpne skeem ja sisu peaks jääma sertifitseerimisasutuste otsustada, on komisjon andnud (ja annab ka edaspidi) selles võtmevaldkonnas puudujääkide leidmisel omapoolseid soovitusi.

Lisaks komisjoni suunistes nr 3 toodud üldistele nõuetele kulutuste substantiivse kontrollimise kohta, kohustab ühtne otsemaksete kava sertifitseerimisasutusi ka veenduma, et makseid on võimalik tuletada raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute toetusõigustest. Samas puudub nõue substantiivse kontrollimise käigus toetusõigusi kui selliseid kinnitada.

24.

Suuniseid on 2009. eelarveaastaks muudetud, et veelgi selgitada, kuidas tuleks kontrollida võlgnike arvestuse ja komisjoni määruse (EÜ) nr 885/2006 III/IIIA lisa õigsust ja täielikkust ning nimetatud tegevuste kohta aruandlust koostada. Sertifitseerimisaruannete analüüs 2009. eelarveaasta kohta näitas, et pärast kontrollikoja auditeerimist on nimetatud valas toimunud paranemine.

Lisaks sertifitseerimisasutuste tehtavale tööle on komisjon viimase kolme aasta jooksul auditeerinud ka 14 makseasutust 11 liikmesriigis seoses järelmeetmetega eeskirjade eiramise suhtes ja aruandluse koostamisega vastavalt määruse (EÜ) nr 885/2006 III lisale. Üldjoontes on makseasutustes kasutatavad menetluskorrad piisavad, et kaitsta Euroopa Liidu finants-huve. Nimetatud auditeerimiste käigus leitud puudusi käsitletakse raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise kontekstis.

KOMISJONI VASTUSED

26.

Komisjon tegi hiljuti ettepaneku rakendada süsteemi¹, mille kohaselt saavad liikmesriigid alates 2010. aastast üldraamistikku tugevdada, saades lõplike abisaajate tasandil piisava kindluse tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Sellel eesmärgil peaksid sertifitseerimisasutused laiendama oma tegevust praegustest nõuetest kaugemale, koostades antud kulutuste üldkogumi kohta täies mahus uuesti esindusliku valimi tehingutest, mida kõnealune makseasutus on kohapeal kontrollinud. Ülesanne hõlmaks kogu toimiku käsitlemist, alates abitaotluse saamisest kuni lõpliku makse väljaarvutamise ja teostamiseni.

28.

Komisjon nõustub, et edasisi parandusi saab teha ja peab tegema, ning tõstab nimetatud küsimuse regulaarselt aruteludes liikmesriikidega päevakorda. Samas puuduvad nõuded testimaks ja hindamaks iga põhi- ja lisakontrolli, mille makseasutused peaksid läbi viima.

29.

Komisjoni hinnangul ei nõua arvamus sisekontrollimenetluste kohta spetsiaalset testimist ega kõikide põhi- ja lisakontrollide usaldusväärse hindamist. Määrus (EÜ) nr 885/2006 ei nõua sertifitseerimisasutuselt otsustamist, kas kõik võimalikud kontrollid on rakendatavad, vaid kontrollimist, kas makseasutus vastab akrediteerimiskriteeriumitele (määruse (EÜ) nr 885/2006 I lisa).

Küll aga nõutakse nende aspektide hindamist sertifitseerimisasutustelt uue süsteemi alusel, mida on kirjeldatud komisjoni vastuses punktile 26.

30.

Vajaduse korral on komisjon ametlikus suhtluses liikmesriigiga ära märkinud, et määratletakse ja kontrollitakse ka volitatud asutusi. Siiski puudub nõue iga volitatud asutust igal aastal külastada ja kontrollida.

31.

Muudatuse eesmärk on juba olemasolevate kohustuste selgitamine ning sertifitseerimisasutuste koostatavate aruandluste parendamine.

32.

Komisjoni hinnangul täpsustatakse muudetud suunistes piisavalt kogu auditi-ülesande täit ulatust. Makseasutused peavad kogu iga-aastastes küsimustikes antud teabe vastava andmebaasi teabega vastavusse viima. Sertifitseerimisasutuste ülesanne on kontrollida, et seda on tehtud, ning teavitada võimalikest lahknevustest. Samuti peaksid need kontrollima kontrollijälje olemasolu ja vastavust.

Andmebaasi täpsuse kontrollimiseks peavad sertifitseerimisasutused võtma valimi vähemalt 20st paikvaatluse aruandest iga statistikarühma kohta ning kontrollima, kas nendes sisalduvad andmed on korrektselt andmebaasi sisestatud.

Sertifitseerimisasutused on kohustatud ülaltoodud üksikasju täpselt järgima. Hoolimata 2009. eelarveaastal toimunud edasiminekest selles valdkonnas, võtab komisjon arutlusele küsimuse, kas suuniste osas on tarvis veel täiendavaid selgitusi jagada.

¹ Dokument D/413722/2009.

KOMISJONI VASTUSED

33. a)

Makseasutused on kohustatud nimetatud vastavuse ellu viima. Sertifitseerimisasutuste ülesanne on kontrollida, kas seda tehti nõuetekohaselt. See tehti liikmesriikidele 2008. eelarveaastat kokkuvõtvas aruandes² üksikasjalikult selgeks ning selle kohta on liikmesriikidele (makse- ja sertifitseerimisasutustele) antud ka asjakohaseid soovitusi. Selle tulemusena on olukord 2009. eelarveaastal komisjoni hinnangul paranenud. Sertifitseerimisasutuste poolt 2009. eelarveaasta kohta esitatud aruannete kohaselt saavutati enamike makseasutuste puhul täielik vastavus.

33. b) ja c)

Komisjon tunnistab kontrollikoja tuvastatud puudujääke eelarveaastatel 2007 ja 2008 ning on asjaomaste liikmesriikidega suheldes need küsimused päevakorda tõstnud. Selle tulemusena on olukord komisjoni hinnangul 2009. eelarveaastaks oluliselt paranenud. Sertifitseerimisaruannete analüüs näitas, et umbes 90% juhtudest tegid sertifitseerimisasutused oma tööd komisjoni suunitlustes sätestatud tasemel, kui välja jätta üksikud erandid.

² AGR/2009/80073-00-03/EN, 3. aprill 2009.

34.

Allpool esitatud põhjustel võtab komisjon seisukoha, et tuvastatud puudused ei sea olulisi piiranguid sellele, kui suures osas komisjon neid kindluse tagamisel kasutada saab.

- Komisjoni seatud veamäärad, mis on kehtestatud vastavalt liikmesriikide esitatud kontrollistatistikale, on mitmed aastad samal tasemel.
- 2009. eelarveaastat käsitlevate sertifitseerimisaruannete analüüs näitas, et sertifitseerimisasutused on teinud selgeid edusamme.
- Statistiline teave on saadud väga suure hulga taotluste valimi kontrollimisel³ ning isegi kui rakendada kindlusvaru, mis on 25% tõus veamäärades, oleks jääkveamäär ikkagi alla 2%.
- Kontrollikoja sätestatud veamäärad 2008. aasta kontrollikoja kinnitavas avalduses (DAS) vastavad komisjoni kehtestatud jääkveamääradele, mis arvutati välja liikmesriikide esitatud kontrollistatistika alusel.

³ SPS/SAPS: kontrolliti 600 315 taotlust; loomad: kontrolliti 798 119 looma (ammlehmade eest makstav lisatasu ja veiseliha eritoetus); eksporditoetused: kontrolliti 13 023 deklaratsiooni; tehtud 275 491 abisaajate kontrollimist pindalatoetuse nõuete järgmise osas (vrld „Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2009. aasta tegevusaruanne“, joonealune märkus nr 33, lk 61).

KOMISJONI VASTUSED

Seoses makseasutuste kasutatavate valimi koostamise meetoodikatega paikvaatluste jaoks taotluste valimisel nõutakse tavaliselt juhuslikult saadud valimeid. Kuigi juhuslikult saadud valimid ei järgi statistilist meetoodikat, nagu rahaühikute valimi moodustamine (MUS), on saadud valimid tavaliselt piisavalt suured, et anda piisav kindlus nende esinduslikkuse kohta.

35.

Komisjon tunnistas kontrollikoja tuvastatud puudusi eelarveaastate 2007 ja 2008 kohta ning on selle teabe juba ka avaldanud nimetatud aastate aastapõhises kokkulepitud intressimääras. Komisjon on nimetatud küsimuse asjaomaste liikmesriikidega suheldes arutlusele võtnud ning on seisukohal, et selle tulemusena on olukord 2009. eelarveaastaks oluliselt paranenud. Sertifitseerimisasutuste aruannete analüüs näitab, et mõne erandiga tegutsesid asutused suunistes ette nähtud tasemel enam kui 90% ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi juhtudel (mõlemad fondid), moodustades 92% (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond) ja 87% (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond) juhtudest, kus tehtud paikvaatluste tulemusel oli kvaliteet vähemalt piisav. Ühtsesse haldus- ja kontrollisüsteemi mitte kuuluvate valimite puhul vastas sertifitseerimisasutuste töö mõne erandiga nõuetele 80% juhtudest ning moodustas sarnaselt teise valimiga 90% (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond) ja 87% (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond) kõikidest juhtudest.

Komisjoni hinnangul viidi muudatused sisse piisavalt suure etteteatamisajaga (inglisekeelses versioonis avaldati suunised juba 2008. aasta juulis), et sertifitseerimisasutused jõuaksid uued suunised kasutusele võtta.

36.

Komisjon nõustub, et edasisi parandusi saab teha ja peab tegema, ning hoiab nimetatud küsimust liikmesriikidega peetavate arutelude päevakorras.

37.

Kuigi komisjon on nõus, et üldiselt annab eelneva kontrolli uuesti teostamine paikvaatluste kvaliteedist parema ülevaate, on kontrollkeskkonda võimalik hinnata ka koos sertifitseerimisasutusega tehtavate kontrollide käigus. Teatud juhtudel ei pruugi kontrolli taastegemine võimalik olla. Need probleemid on omased paljudele välisaudiitorite läbi viidud järelkontrollidele.

Samuti vähendaksid saatjatega paikvaatlused talunikule osaks saavat administratiivset koormat.

38.

Vastuses punktile 34 toodud põhjustel leiab komisjon, et kontrollikoja leiud ei sea olulisi piiranguid viisidele, kuidas kontrollistatistikat kindluse saamise eesmärgil kasutada.

Viidatud uus kindluse suurendamise süsteem ei ole reaktsioon sertifitseerimisasutuste töö kehvale kvaliteedile, vaid pigem katse olemasoleva süsteemi pakuvat kindlust veelgi suurendada.

KOMISJONI VASTUSED

41.

Kinnitavat avaldust käsitleva suunisega nr 4 sätestatakse üldine kinnitava avalduse koostamise meetodika. Selles sätestatakse vastavad õigusnormid ja edastatakse komisjoni soovitusel tagamaks, et kinnitavad avaldused koostataks võrreldavate kriteeriumite alusel.

43.

Esmakordselt tutvustati muudetud suuniseid kinnitava avalduse kohta liikmesriikidele 2008. aasta juunis ning lõplikult jõustusid need 2008. aasta juulis. See jättis makseasutuste direktoritele piisavalt aega enda kinnitavate avalduste koostamiseks, mis kuulusid allkirjastamisele 2009. aasta jaanuaris. Varasem läbivaatamine ei olnud võimalik, kuna eelnevalt tuli anda hinnang eelmise aasta toimingutele.

Komisjoni hinnangul on suunised piisavalt üksikasjalikud. Suuniseid muudeti veelgi, et analüüsida 2008. eelarveaasta kohta laekunud kinnitavaid avaldusi. 2009. aasta muudatuse erinevates lisades on käsitletud, kuidas teostada üksikasjalikku teavet eeldavat kontrollistatistika analüüsi, kui valimi veamäär on üle 2%, kui võrdlus eelmise eelarveaasta tulemustega näitab märkimisväärset langust või kui valimi veamäär on ebausutavalt madal, ning kuidas tegutseda nõude korral avalikustada alus, millel kinnitav avaldus põhineb. Komisjon jagas kontrollistatistika edastamise vorme, et tagada liikmesriikide poolt komisjonile edastatavate andmete ühtlus.

44.

Nõue, et iga kinnitava avalduse juures peab olema loend kontrollitud dokumentidest ja makseasutuse direktori tehtud tööst enne avalduse allkirjastamist, oli 2008. eelarveaastal täidetud 75 korral 82st. Kontrollistatistika analüüs esitati 32 korral ning võrdlus eelmise aasta olukorraga 24 korral.

Komisjoni analüüsist ilmneb, et 2009. eelarveaastal olukord paranes: kõik 88 makseasutust esitas kontrollitud dokumentide loendi ja tehtud tööde kokkuvõtte ning 83 makseasutust esitas ka nõutava kontrollistatistika analüüsi.

45-46.

Kinnitavate avalduste aluseks olev kindluse mudel juhindub komisjoni suunistest ning seda arutati 2007. aasta detsembris toimunud esimesel kohtumisel makseasutuste direktoritega. Nimetatud kohtumisel rõhutas komisjon ka, et „kinnitavatel alamavaldustel“ põhinev nn kaskaadmudel on ebapiisav, ning soovitas isegi selle kasutamist vältida, eriti maksete teostamisel.

47.

2008. eelarveaasta kohta esitati kontrollistatistika analüüs 32 korral ning võrdlus eelmise aasta olukorraga 24 korral. Suunist nr 4 muudeti 2009. eelarveaastaks, et nimetatud olukorda parandada. Selle tulemusel teostas sellel eelarveaastal nõutava kontrollistatistika analüüsi 84 makseasutust 88st.

KOMISJONI VASTUSED

48.

Kontrollistatistika analüüs tuleb teostada toetuskava tasandil ning selle piirmäär on üle 2% (valimi tase), mille puhul tuleb kinnitava avalduse puhul kaaluda reservatsiooni lisamist. See reservatsioon on nõutav vaid juhul, kui kumulatiivselt on täidetud järgnevad tegurid:

- kvalitatiivsete aspektide kontrollimisel tuvastatakse riiklikus kontrollisüsteemis olulisi puudusi suunise nr 4 punkti 4.2 (Kvalitatiivsed aspektid) tähenduses;
- alusetult makstud summad ületavad hinnanguliselt 2% vaadeldava eelarveaasta jooksul tehtud kogumaksete summast mis tahes suunise nr 4 punktis 4.3 (Kvantitatiivsed aspektid) viidatud valimis ja
- puuduste mõju ei ole olnud võimalik parandusmeetmetega vähendada.

Makseasutuse direktoril on õigus lisada reservatsioon vaid juhul, kui kõik kolm nimetatud tingimust on täidetud.

49.

Vastuses 34. punktile toodud põhjustel ei sea komisjon kontrollistatistika usaldusväärssust kahtluse alla.

51.

Sertifitseerimise kontekstis tehtud töö loob suurel määral sobiva aluse ka arvamusele kinnitava avalduse kohta.

Küll aga peab sertifitseerimisasutus lisaks kontrollima järgmist: kas kinnitava avaldusega kaasnev toetav teave on asjakohane ning esitama arvamuse,

- (kui kohaldatav) kas makseasutuse direktori reservatsioon on korrektselt avaldatud;
- (kui kohaldatav) missugused auditeeritavad valimid peaks sertifitseerimisasutuse arvates saama reservatsiooni, kuid ei saanud seda;
- (kui kohaldatav) missugused auditeeritavad valimid said reservatsiooni, mis ei olnud vajalik (nt otsuse aluseks olnud küsimus(ed) ei olnud oluline/olulised);
- kas sertifitseerimisasutuse arvates vastab kinnitav avaldus kõikides olulistest punktides määruse (EÜ) nr 885/2006 artiklile 3 (komisjoni suunis nr 4) eelarveaastal 16/10/xx kuni 15/10/xx+1.

Seega on komisjon seisukohal, et nimetatud arvamus annab lisandväärtuse.

2009. eelarveaastal ei järginud Prantsusmaa sertifitseerimisasutus mudelit, mis on kehtestatud suunises nr 7.

52.

Alates 2009. eelarveaastast on sertifitseerimisasutustel parem positsioon selle teabe hindamiseks, kuna muudetud suunises nr 4 on esitatud ka makseasutuse täidetavad vormid.

KOMISJONI VASTUSED

II OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE NÕUETELE VASTAVUSE KONTROLLIMINE

54.

Kontrollikoja 1. graafikus on aastate lõikes toodud, millal erinevaid raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise otsuseid rakendati, selle asemel, et näidata summade väljajätmist iga eelarveaasta kohta. Iga eelarveaasta kulutuste finantskorrektsioonid, sealhulgas hinnangud tulevaste korrektsioonide kohta on toodud komisjoni 1. graafikus.

56.

Tsentraliseeritud riskianalüüs saab planeerimisvahendi rolli. Aasta N-2 põllumajanduskulutused eraldati 76 auditivaldkonnale, millest iga valdkond allub samasugusele haldamis- ja kontrollisüsteemile. Kuna kulutused nendes auditivaldkondades maksti välja erinevate makseasutuste poolt, määras komisjon planeerimise eesmärgil kindlaks 1807 auditivaldkonna/makseasutuse paari. Nende auditivaldkonna/makseasutuse paaride kohta võetakse arvesse järgnevaid riskifaktoreid: rahaline tähtsus (deklareeritud kulutuste summad), viimane auditiaasta (ajavahemik pärast kõnealuse meetme viimast auditeerimist), kõnealuse meetme olemuslik risk, kontrollisüsteemi riskid (riskid, mis seonduvad kontrollisüsteemiga), makseasutuse risk (riskid, mis seonduvad makseasutusega) ning viimasena võetakse arvesse ka OLAFi riski (seotud OLAFi denonsseerimise ja eeskirjade eiramisega) ja Euroopa Kontrollikoja riski (kontrollikoja leidudega seonduvad riskid). Auditivaldkonna/makseasutuse paari liitrisk arvutatakse välja, korrutades rahalise tähtsuse „kaalutud riskiga“, mis on eespool nimetatud riskinäitajate kaalutud keskmine. Liitrisikalusel luuakse kogu direktoraadi ulatuses auditivaldkonna/makseasutuse paaride riskijärjestus.

57-58.

2009. eelarveaastaks kasvas komisjoni vastavusaudititega kaetud kulutuste määr 61%ni⁴. Komisjoni hinnangul on see muljetavaldav ja piisav kate ning seetõttu ei võta arvesse, et riskianalüüsi tulemusena kuulub vastavusauditeerimisele vaid piiratud arv prioriteetseteks hinnatud meetmeid ja makseasutusi. Otsetoetuste osas, mis moodustasid 2009. eelarveaastal 72% kogu põllumajanduskulutustest ning kuuluvad ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi alla, on viimase kolme aasta jooksul auditeeritud kõiki liikmesriike peale Luksemburgi.

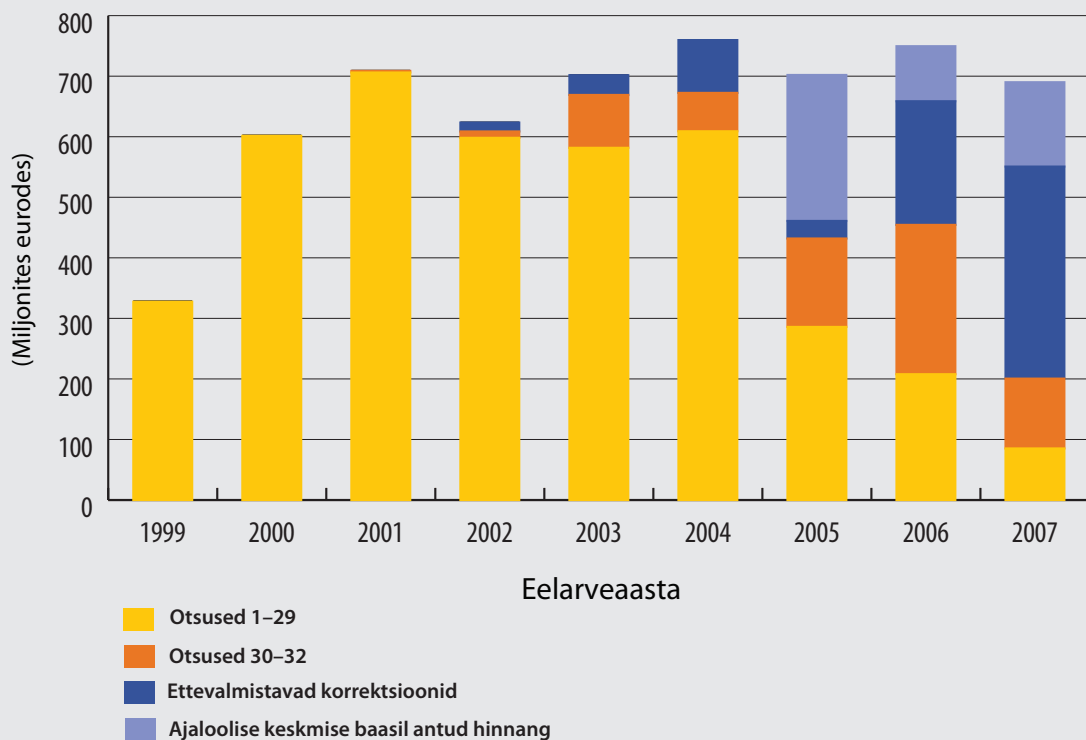
KOMISJONI VASTUSED

59.

24 kuu reegel on ELi seadusandjate tahtlik valik, mille eesmärk on tagada liikmesriikidele õiguskindluse andmine. Nimetatud reegli rakendamisele on loomuline, et teatud kulutuste kohta ei saa teostada finantskorrektsioone, kuigi neil võib esineda puudusi. Komisjon on korduvalt teinud ettepaneku seda ajaliimi suurendada, kuid see lükati tagasi nii nõukogus kui ka Euroopa Parlamendis.

⁴ 26,5% moodustas põllumajandusturgudesse sekkumine, 70,9% otsetoetused ja 43,6% maaelu areng.

1. graafik. Välja jäetud summad eelarveaastate lõikes
(koos tulevaste korrektsoonide prognoosidega)



KOMISJONI VASTUSED

60.

Komisjoni hinnangul ei ole kõikide auditivaldkondade katmine näiteks kolme aasta pikkuse perioodi vältel võimalik isegi oluliselt suuremate vahenditega ning on ühekordse audiitorkontrolli põhimõtte vastu⁵. Inim- ja finantsressursside pühendamine piiratud kulutuste ja madala riskiga auditivaldkonna/makseasutuse paaride auditeerimisele oleks ebaefektiivne. Seega teostab komisjon vastavusauditite läbiviimist tsentraliseeritud riskianalüüsi alusel, mis hõlmab kõiki olulisi riskitegureid ning vastab rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditele.

3. Selgitus

Kontrollikoja viidatud juhul reageeris komisjon saadud teabele õigeaegselt ning riskid said korralikult kaetud. Seetõttu ei arva komisjon, et kontrollikoja viidatud 100 miljoni euro kohta oleks pidanud tegema finantskorrektsioone.

24 kuu reegel on ELi seadusandjate tahtlik valik, mille eesmärk on tagada liikmesriikidele õiguskindluse andmine. Nimetatud reegli rakendamisele on loomuomane, et teatud kulutuste kohta ei saa teostada finantskorrektsioone, kuigi neil võib esineda puudusi. Komisjon on korduvalt teinud ettepaneku seda ajaliimi suurendada, kuid see lükati tagasi nii nõukogus kui ka Euroopa Parlamendis.

⁵ See eeldaks nimetatud ajavahemikul umbes 1800 auditivaldkonna auditeerimist, et vältida olukorda, kus teatud osasid ei ole enam võimalik 24 kuu reegli tõttu parandada.

61.

Otsetoetuste osas, mis moodustasid 2009. eelarveaastal 72% kogu põllumajanduskulutustest ning kuuluvad ühtse haldamis- ja kontrollsüsteemi alla, on viimase kolme aasta jooksul vahemikus 2007–2009 auditeeritud kõiki liikmesriike peale Luksemburgi, langedes seega ajavahemikku, kus 24 kuu reegli kasutamine on välistatud.

Auditivaldkondade/makseasutuste paaride suur arv on erinevate põllumajanduse toetuskavade ohtrate kontrollisüsteemide ja liikmesriikide poolt ametisse määratud makseasutuste rohkuse tulemus. Otsetoetused seevastu esindasid 2008. eelarveaasta riskianalüüsis vaid 12 auditivaldkonda.

63.

Komisjoni hinnangul on kindla määraga korrektsioonide kasutamine täielikus vastavuses raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise ja hindamise eesmärgiga ning kõige tulemuslikum ja tõhusam viis selle eesmärgi saavutamiseks, eriti juhul, kui leitud puudused on seotud vaid liikmesriigi haldamis- ja kontrollsüsteemiga. See võtab arvesse asjaolu, et on võimatu saada statistiliselt sobivat valimit igast umbes 150 vastavusülesandest, mida põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat igal aastal läbi viib. Komisjoni hinnangul nõuaks niisugune substantiivne kontrollimine iga juhtumi puhul umbes 100 konkreetse toimiku auditeerimist, andes aastaseks mahuks enam kui 15 000 toimikut.

Kindla määraga korrektsioonide kasutamist on toetanud ka Euroopa Kohus, kelle arvamuse kohaselt vastab see õiguslikele eeskirjadele, mis reguleerivad vastavuse kontrollimise protseduuri.

KOMISJONI VASTUSED

64.

Kõigi 32 vastavusotsuste puhul, mis ajavahemikul 1996. aastast kuni 2009. aasta lõpuni vastu võeti, moodustasid finantskorrektsioonide kogusummast pisut vähem kui 70% summad, mis arvatati välja kindla määraga korrektsioone kasutades. Siiski peab komisjon asjakohaseks vaadelda juhtude *arvu*, mitte niivõrd nendega seotud summasid, kuna kõik vastavusauditid on üldises aastases auditikavas võrdse tähtsusega. Siinkohal kasutati kindla määraga korrektsioone vaid 45% juhtudest ning viimase kümne vastavusotsuse langetamisel väheneb nimetatud määr veelgi 37%ni. See näitab komisjoni jätkuvaid püüdeid igal võimalikul juhul rahalist kahju ELi eelarvele välja arutada või ekstrapoleerida.

Nende püüdluste osana sätestas komisjon hiljuti liikmesriikidele tingimused, mille piires on ta valmis piirama mis tahes finantskorrektsiooni ulatust liikmesriigi leitud veamäärani, kui tehing on toimunud lõpliku abisaaja tasemel ning asjaomane toetuskava on kajastatud kontrollistatistikas.

65.

Komisjon on seisukohal, et liikmesriikide haldamis- ja kontrollisüsteemide toimimisele keskendudes on süsteemipõhine auditeerimislähenemine kõige tulemuslikum ja tõhusam viis nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Et seda tegevust täiendada kõikide põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi poolt iga-aastaselt paikvaatlusel teostatavate umbes 150 vastavusauditi kontekstis tehtud konkreetsete maksete esindusliku tehingute valimi substantiivse kontrollimisega, oleks tarvis praeguste auditivahendite mahu olulist (enam kui kahekordset) kasvu, mis ei oleks kooskõlas ühegi tasuvusanalüüsiga. Kasv oleks veelgi suurem (viiekordne), kui komisjon peaks niisuguse substantiivse kontrollimise kõikides auditivaldkondades teostama näiteks kolme aasta pikkuse perioodi jooksul.

Samuti ei võtaks see arvesse tõsiasja, et sõltumatud auditeerimisasutused kinnitavad makseasutuste raamatupidamisarvestuse ja selle sisekontrollisüsteemi toimimise ning tõendavad ja kinnitavad nende kontrollistatistika, mis tagab raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse, mida praegu täiendavalt tugevdatakse.

Samuti ei oleks taolist substantiivset kontrollimist võimalik piirata juhtudega, mille „tagajärjed on mõõdetavad ja olulised“, kuna nimetatud järeldusi ei ole võimalik auditi läbiviimisel teha ning substantiivse kontrollimise rakendamine menetluse lõpupoole võib olla ebaoluline ja/või võimatu.

KOMISJONI VASTUSED

66.

Kindla määraga korrektsioonid peegeldavad liikmesriikide haldus- ja kontrollsüsteemide puudustest tuleneva finantsriski ulatust ELi eelarvele. Seetõttu on komisjon seisukohal, et kasutatavad kindla määraga korrektsioonid ja lõplikele abisaajatele tehtavad eeskirjavastaste maksete määrad on omavahel korrelatsioonis. Suunistes töödokumendis VI/5330/97 on sätestatud selge, objektiivne ja stabiilne süsteem kindla määraga korrektsioonide kasutamiseks, vältides nii subjektiivsust kui ka ebavõrdset kohtlemist.

Komisjoni vastavusauditi käsiraamatus on selgesõnaliselt sätestatud, et kindla määraga korrektsioonide süsteemi kasutatakse leitud nõrkuste seostamiseks riskiga ELi eelarvele ning see risk on peamine element finantskorrektsioonide taseme hindamisel. Seetõttu peavad audiitorid hindama nimetatud riski leevendavate või suurendavate tegurite olemasolu. Vastavusotsused annavad piisavalt näiteid selle kohta, et niisugust hindamist kasutatakse, ning põhjendatud juhtudel viib see finantskorrektsioonide mahu vähendamise või suurendamiseni.

Kuna põllumajanduskulutusi teostatakse jagatud halduse raames, on liikmesriikidel komisjonist parem positsioon, et hinnata tegelikku finantskahju või -riski ELi eelarvele ning seda tõendada. Vastavusauditi käsiraamat tunnistab seda selgesõnaliselt ning kohustab komisjoni usaldusväärse korral vastavat teavet arvesse võtma. Seega nõuab ELi finantskahju täpsem arvutamine asjaomase liikmesriigi aktiivset koostööd kõikidel raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tasanditel, kuna vaid liikmesriigil on kogu vastava arvutuse tegemiseks vajalik teave. Kahjuks aga ei kasuta liikmesriigid komisjoni soovitusel hoolimata seda võimalust kuigi sageli. Euroopa Kohus on kinnitanud, et komisjoni ülesanne ei ole teostada kontrolli, mis on vajalikud kantud kahjude summa täpselt väljaarvutamiseks, vaid pigem on liikmesriigi kohustus tõendada, et komisjoni hinnang oli ülemäärane.

Selles kontekstis sätestas komisjon hiljuti liikmesriikidele tingimused, mille raames on ta valmis piirama mis tahes finantskorrektsiooni ulatust liikmesriigi leitud veamäärani, kui tehing toimub lõpliku abisaaja tasemel ning selle kontrollistatistikas kajastub asjaomane toetuskava.

KOMISJONI VASTUSED

5. Selgitus

Käesoleval juhul oleks kontrollikoja soovitatud esindusliku toimikute valimi kontrollimisel tõenäoliselt Ühendkuningriiki teistest liikmesriikidest erinevalt koheldud. Liikmesriikide võrdseks kohtlemiseks tuleb niisugust substantiivset kontrollimist teostada süstemaatiliselt või vähemalt kõikidel juhtudel, kus võivad vajalikuks osutuda finantskorrektsioonid. Niisugune lähenemine nõuaks auditivahendite mahu olulist tõstmist ega oleks kooskõlas tasuvusanalüüsiga. Seetõttu on komisjon otsustanud ka Euroopa Kohtu toetuse saanud süsteemipõhise auditi kasuks, mis tugineb korrektsioonide hierarhiale, millest kindla määraga korrektsioonid on vaid üks võimalikke variante. Peale selle võivad liikmesriigid ELi eelarvele tekitatud finantskahju ise täpsemalt välja arvutada, kuigi nad alati seda võimalust ei kasuta. Sellest hoolimata töötas komisjon välja alternatiivse meetodi, et paremini tõelist jääkriski määrata, ning esitas selle liikmesriikidele (vt viimase lõigu punkti 104 alapunkti e).

Vt vastuseid punktidele 65 ja 66.

67.

Oma 2007. aasta eelarve täitmist kinnitavas resolutsioonis nõudis Euroopa Parlament selgesõnaliselt, et kindla määraga korrektsioone rakendataks liikmesriikidele, kes ei suuda oma kohustusi täita⁶.

⁶ Vt Euroopa Parlamendi 23. aprilli 2009. aasta resolutsiooni Euroopa Liidu 2007. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta punkti 83, III jagu – Komisjon (P6_TA(2009)0289).

Tänapäevani moodustab kindla määraga korrektsioonide alusel välja arvatud finantskorrektsioonide osakaal (kogusumma alusel) pisut vähem kui 70% korrektsioonide mahust.

2009. aasta detsembris sätestas komisjon liikmesriikidele tingimused, mille raames on ta valmis piirama mis tahes finantskorrektsiooni ulatust liikmesriigi leitud veamäärani, kui tehing toimub lõpliku abisaaja tasemel ning selle kontrollistatistikas kajastub asjaomane toetuskava.

68.

1996. aasta reformi käigus võeti kasutusele iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise finantsotsuse süsteem, mille kohaselt peab aastaaruande heakskiitmise otsus olema langetatud aasta $n + 1$ 30. aprilliks, ning hakkas kehtima raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise 24 kuu reegel. Sellega anti oluline panus eelarve täitmise menetlusse (ja nüüd ka aastapõhisesse kokkulepitud intressimäära), võttes arvesse nende ajastust. Niisuguse aja jooksul raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine kahjustaks raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetlust.

KOMISJONI VASTUSED

69.

Aeg, mis kulub raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise protseduuri läbiviimiseks, sõltub paljudest teguritest, millest mõni jääb väljapoole komisjoni vastutus- ja juhtimisala. Nimetatud tegurite hulka kuuluvad näiteks juhtumi keerukus, mis võib nõuda täiendavat tööd või isegi lisalähetusi, liikmesriikide tähtaegadest kinnipidamine, nõuded tõlgetele ja lepitusorgani soovitude järelkontroll. Peale selle eesmärke sageli ületatakse, et austada täielikult liikmesriikide kaitseõigust, mis on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse peamine põhimõte ning mille täitmist nõutakse selgesõnaliselt finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 42 lõike 2 punktis c.

71.

Liikmesriigid saavad kõikidest puudustest teada varsti pärast külastust ning saavad viivitamatult rakendada meetmeid nende puuduste kõrvaldamiseks. Auditi tulemused on teada ning neid arvestatakse kõnealuse aasta aastapõhise kokkulepitud intressimäära arvutamisel. Finantskorrektsiooni suuruse määramiseks kuluv aeg on sekundaarne, kui puudused on juba tuvastatud ja kõrvaldatud.

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tähtaegade lühendamine avaldaks negatiivset mõju komisjoni võimele vajalikku auditeerimistegevust ellu viia, mis ei oleks ei ELi ega ka liikmesriikide huvides. Sellest hoolimata jätkab komisjon tööd, et vähendada raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetlusele kuluvat aega.

72.

Ükski menetluses osalev pool ei teinud lepitusmenetluse käigus ühtegi muudatust oma arvamustes komisjoni ettepaneku kohta vastu võtta nõukogu määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta, mis võeti hiljem vastu kui määrus (EÜ) nr 1290/2005.

2006. aastal võttis komisjon meetmed vähendamaks lepitusse minevate juhtude arvu, kahekordistades piirmäära, mille ületanud juhtumid tunnistatakse vastuvõetavaks. Lepitusorganini jõudnud juhtude arv ei ole kasvanud võrdväärset ELi suuruse kasvuga.

Komisjon peab lepitusmenetlust nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse kasulikuks osaks. Seda näitab ka lepitusorgani mõju esitatud finantskorrektsioonidele. 28% juhtudest oli menetluse tulemus finantskorrektsiooni määra vähendamine rohkem kui 10% võrra, 13% juhtudest vähendati seda vähem kui 10%, samas kui 3,5% juhtudest otsustas komisjon oma korrektsiooni tagasi võtta.

KOMISJONI VASTUSED

III OSA. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUS TERVIKUNA

73.

See, kas tähtajast suudetakse kinni pidada, sõltub paljudest teguritest, millest mõni jääb väljapoole komisjoni vastutus- ja juhtimisala. Nimetatud tegurite hulka kuuluvad näiteks juhtumi keerukus, mis võib nõuda täiendavat tööd või isegi lisalähetusi, liikmesriikide tähtaegadest kinnipidamine ja lepitusorgani soovitude järelkontroll. Sageli eesmärke ületatakse, et austada täielikult liikmesriikide kaitseõigust, mis on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse peamine põhimõte.

2009. aasta lõpuks oli ainult 10 auditit teostatud aastatel 2004 ja enne seda, mistõttu kulutuste finantskorrektsioonid perioodist enne 2003. aastat ei olnud suletud. Nende audititega seotud kulutuste finantskorrektsioonid perioodist enne 2003. aastat on hinnanguliselt umbes 15 miljonit eurot. See tähendab, et vastavuse kontrollimise töö kulutuste kohta, mis leidsid aset enne 2003. aastat, on suures osas lõpule viidud.

76-77.

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus võetakse vastu umbes kuus kuud pärast kõnealuse eelarveaasta lõppu. Selle otsusega kinnitab komisjon sellel aastal eelarvest makstavate kulutuste summa. Asjaolu, et nimetatud otsus ei takista järgnevate finantskorrektsioonide määravate vastavusotsuste langetamist liikmesriikide suhtes, on selgesõnaliselt nimetatud määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklis 30, millel on sama õiguslik seisund kui finantsmäärusel. See vastab oma olemuselt täielikult finantsmäärusele, mis sätestab mis tahes muu kulutuse puhul, et komisjonil on õigus teostada järelkontrolli kuni viis aastat pärast otsust eelarve täitmise kohta aastal, mil teostati viimane makse. Muus osas loetakse eelarvelisi kulusid ajutisteks, kuni järelkontroll on teostatud või viie aasta pikkune periood on möödunud.

Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas. Koos raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsusega annab see avalikustamine Euroopa Parlamendile ja nõukogule teavet, mida need vajavad otsuse langetamiseks eelarve täitmise kohta.

KOMISJONI VASTUSED

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsuse roll sõnastati üksikasjalikult juba 1993. aasta märtsi memorandumis, millega komisjon võttis vastu suunised raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise süsteemi reformimiseks, mis muutus kohaldatavaks 1996. aastal (SEK(93) 306) ning mida ei seadnud kahtluse alla ükski järgnevate õigusaktide vastuvõtmisel osalenud pool.

78. a)

Kõik vastavusotsuses sisalduvad finantskorrektsioonid on seotud konkreetse eelarveaastaga, mis on täpsustatud nimetatud otsuse lisas.

78. b)

Nagu juba märgitud vastuses punktile 73, on 2009. aasta lõpuks enne 2003. aastat tehtud kulutusi hõlmav vastavuse kontrollimise töö suures osas lõpule viidud.

Finantsotsused hõlmavad asjakohast teavet vastava aasta finantskorrektsioonide kohta.

Vaadake ka vastuseid punktidele 76-77.

79.

See, mida kontrollikoda nimetab piiranguks, on pigem positiivsed omadused, mis on iseloomulikud süsteemile, mis on tõestanud oma väärtust ELi finantshuvide kaitsmisel.

80.

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise otsuses avaldatakse ELi rahastamisest välja jäetud summad eelarveaasta ja liikmesriikide kaupa. Summad liimesriikide kohta avaldatakse komisjoni 2009. aasta finantsotsuse 6. lisas.

Komisjoni talituste töödokumendi 36. lisas, mis kaasneb finantsaruandega Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi 2008. eelarveaasta kohta, on esitatud teave igal eelarveaastal tehtud kulutuste finantskorrektsioonide kohta. Teave nende korrektsioonide jaotumise kohta liikmesriikide ja erinevate sektorite vahel on esitatud komisjoni teabelehes „Managing the agricultural budget wisely” („Põllumajanduseelarve arukas haldamine”), mis on avaldatud järgmisel veebilehel:

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/index_en.htm.

KOMISJONI VASTUSED

81.

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus võetakse vastu umbes kuus kuud pärast kõnealuse eelarveaasta lõppu. Selle otsusega kinnitab komisjon sellel aastal eelarvest makstavate kulutuste summa. Asjaolu, et nimetatud otsus ei takista järgnevate finantskorrektsioone määravate vastavusotsuste langetamist liikmesriikide suhtes, on selgesõnaliselt nimetatud määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklis 30, millel on sama õiguslik seisund kui finantsmäärusel. See vastab oma olemuselt täielikult finantsmäärusele, mis sätestab mis tahes muu kulutuse puhul, et komisjonil on õigus teostada järelkontrolle kuni viis aastat pärast otsust eelarve täitmise kohta aastal, mil teostati viimane makse. Muus osas loetakse eelarvelisi kulusid ajutisteks, kuni järelkontroll on teostatud või viie aasta pikkune periood on möödunud. Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas. Koos raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsusega annab see avalikustamine Euroopa Parlamendile ja nõukogule teavet, mida need vajavad otsuse langetamiseks eelarve täitmise kohta.

Finantsotsused hõlmavad juba kogu teavet, mida finantsmääruses ja raamatupidamiseeskirjades nõutakse. Vaadake ka vastuseid punktidele 76-77.

82.

Reformitud süsteemi kohaselt võetakse raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuv kontrollimise ja heakskiitmise otsus vastu vastavale eelarveaastale järgneva aasta 30. aprilliks. Seega on reformitud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus makseasutuste raamatupidamisarvestuse kontrollimist ja heakskiitmist märkimisväärselt kiirendanud.

83.

Iga-aastase raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsuse rakendamisega nõustub komisjon akrediteeritud makseasutuste esitatud aastaaruannete sisuga ning vastavad kulutused muutuvad seeläbi lõplikuks. Seda nõustumist ei seata järgnevate raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise protsesside käigus võimalike finantskorrektsioonide korral kahtluse alla. Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega ELi rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas.

Finantsotsused hõlmavad juba kogu teavet, mida finantsmääruses ja raamatupidamiseeskirjades nõutakse. Eriti oluline on, et need hõlmavad tingimusliku varana hinnangut tulevaste finantskorrektsioonide kohta.

KOMISJONI VASTUSED

84.

Finantsmäärus ja põllumajandust käsitlevad valdkondlikud määrused annavad komisjonile õiguse teostada kõikide kulutuste üle järelkontrolli mitme aasta vältel pärast kulutuste tegemist. Raamatupidamisarvestus ei tohiks viidata, justkui jääks selle õiguse tõttu kõik kõnealused kulutused vastuvõetuks. Kui potentsiaalsete tagasinõutavate summade suurus on kvalifitseeritav, on need toodud konsolideeritud aastaaruande lisades 5.3 ja 5.4.

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise otsuses avaldatakse ELi rahastamisest välja jäetud summad eelarveaasta ja liikmesriikide kaupa. Summad liikmesriikide kohta avaldatakse komisjoni 2009. aasta finantsotsuse 6. lisas.

85.

Tingimuslike varade komisjoni raamatupidamisarvestusse kandmise eesmärk on avaldada (potentsiaalsed) nõuded, põhinedes auditite tulemustel, ning ei ole mõeldud raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kinnitamiseks.

Tingimuslikus varas toodud summa vastab parimale hinnangule kulude kohta, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega ELi rahastamisest välja jäetakse. See summa on toodud komisjoni finantsaruannete juurde kuuluvas lisas ning jagatud Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi vahel.

88.

Aastaaruanded hõlmavad kogu teavet, mida finantsmääruses ja raamatupidamiseskirjades nõutakse. Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega ELi rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas. Järgnevad vastavusotsused aruandeid ei muuda. Vastavusotsuste finantsmõju langeb eelarveaastale, mil otsus langetatakse, ning ei mõjuta seega eelnevate eelarveaastate raamatupidamisaruandeid.

89.

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise eesmärk on jätta ELi rahastamisest välja eeskirjade vastaselt tehtud kulutused, kaitstes ELi eelarvet kulutuste eest, mida sellest maksta ei tohiks. Samas ei ole see mehhanism abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks, mis on vastavalt jagatud halduse põhimõttele liikmesriikide ainuvastutus, nagu on viidatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 9 lõike 1 punkti a alapunktis iii ja finantsmääruse artikli 53b lõike 2 punktis c.

Komisjoni hinnangul on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine aastate jooksul osutunud liikmesriikidele tugevaks haldus- ja kontrollisüsteemide parandamise motivatsiooniks ja seeläbi aidanud ennetada või tuvastada ja tagasi nõuda lõplikele abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud makseid, mis peegelduvad ka kahanevates veamäärades lõpliku abisaaja tasandil.

KOMISJONI VASTUSED

90. a)

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine ei ole mehhanism abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks, mis on vastavalt jagatud halduse põhimõttele, nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 9 lõike 1 punkti a alapunktile iii ja finantsmääruse artikli 53b lõike 2 punktile c liikmesriikide ainuvastutus. Kui eeskirjade vastaselt tehtud maksed konkreetsetele abisaajatele on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tulemus või saab neid nõnda tuvastada, on liikmesriigid kohustatud rakendama nimetatud abisaajate suhtes sissenõudmismeetmeid.

90. b)

Isegi kui finantskorrektsioonid seonduvad vaid puudustega liikmesriikide haldus- ja kontrollsüsteemides ja mitte eeskirjade vastaselt tehtud maksetega, on need korrektsioonid oluline vahend liikmesriikide haldus- ja kontrollsüsteemide parandamiseks ja seeläbi lõplikele abisaajatele tehtavate eeskirjavastaste maksete ennetamiseks või tuvastamiseks ja tagasinõudmiseks. Seeläbi annab raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine panuse lõplike abisaajate tasandil teostatavate tehingute seaduslikkusesse ja korrektsusesse. Lisaks sellele rakendatakse põllumajanduse valdkonna õigusaktide kohaselt eeskirjade vastaselt makseid saanud abisaajate suhtes tõhusaid, hoiatavaid ja proportsionaalseid sanktsioone.

91.

Komisjon kinnitas juba 1993. aasta märtsi memorandumis, millega kiitis heaks suunised raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise süsteemi reformimiseks, mis muutusid kohaldatavaks 1996. aastal (SEK(93) 306), et finantskorrektsioonide näol ei ole tegu liikmesriikide vastu suunatud sanktsioonidega. Praegune raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise mehhanism, milles kasutatakse kindla määraga korrektsioone, on saanud heakskiidu ka Euroopa Kohtult, mis viitab, et tegu ei ole sanktsioone kaasa toova mehhanismiga, kuna sanktsioonide rakendamine liikmesriikide vastu on Euroopa Kohtu eesõigus.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

93.

Komisjon tervitab kontrollikoja otsust, et raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise protseduur annab komisjonile raamatupidamisarvestuse usaldusväärsuse osas piisava kindluse ja teabe, et võtta vastu oma iga-aastane raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus.

94.

Komisjon tunnistab kontrollikoja tuvasutatud puudujääke eelarveaastatel 2007 ja 2008 ning on asjaomaste liikmesriikidega suheldes need küsimused ka päevakorda võtnud. Selle tulemusel on 2009. eelarveaastal olukord kõikides nimetatud kindluse uutes elementides paranenud.

Komisjoni hinnangul ei nõua arvamuse sisekontrolli protseduuride kohta spetsiaalset testimist ega kõikide põhi- ja lisakontrollide usaldusväärsuse hindamist (vastavuse aspektid). Sertifitseerimisasutuse ülesanne on vaid kontrollida, et makseasutuse halduslik korraldus ja sisekontrollisüsteem vastab kriteeriumitele, mis on sätestatud määruse (EÜ) nr 885/2006 I lisas.

Punktile 34 antud vastuses toodud põhjustel on komisjon seisukohal, et kontrollistatistika on piisavalt usaldusväärne, et seda kindluse tagamisel kasutada.

Eespool punktis 51 esitatud põhjustel on komisjon seisukohal, et sertifitseerimisasutuste arvamus kinnitava avalduse kohta annab lisandväärtust.

95.

Komisjon on arvamusel, et olulised puudused ei mõjuta raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise protseduuri rakendamist. Kontrollikoja kriitika seondub peamiselt menetluse kui sellise ülesehituse, mitte selle rakendamisega, mis, nagu komisjon on märkinud oma vastustes punktidele 76-77, 78b ja 81 ning Euroopa Kohus on kinnitanud, on täielikult kooskõlas praeguste eeskirjadega ning on viimase 15 aasta jooksul näidanud oma väärtust eeskirjadele mittevastavate kulutuste väljajätmisel ELi rahastamisest.

96.

2009. eelarveaastaks kasvas komisjoni vastavusaudititega kaetud kulutuste määr 61%ni⁷. Komisjoni hinnangul on see piisav kate ning on seetõttu arvamusel, et riskianalüüsi tulemusena saadakse vastavusauditeerimiseks piisav arv prioriteetseimateks hinnatud meetmeid ja makseasutusi.

Komisjoni hinnangul ei ole kõikide auditivaldkondade katmine näiteks kolme aasta pikkuse perioodi vältel võimalik isegi oluliselt suuremate vahenditega ning on ühekordse audiitorkontrolli põhimõtte vastu. Inim- ja finantsressursside pühendamine piiratud kulutuste ja madala riskiga auditivaldkonna/makseasutuse paaride auditeerimisele oleks ebaproportsionaalne. Seega teostab komisjon vastavusauditite läbiviimist tsentraliseeritud riskianalüüsi alusel, mis hõlmab kõiki olulisi riskitegureid ning vastab rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditele.

⁷ 26,5% moodustas põllumajandusturgudesse sekkumine, 70,9% otsetoetused ja 43,6% maaelu areng.

KOMISJONI VASTUSED

Otsetoetuste osas, mis moodustasid 2009. eelarveaastal 72% kogu põllumajanduskulutustest ning kuuluvad ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi alla, on viimase kolme aasta jooksul auditeeritud kõiki liikmesriike peale Luksemburgi.

24 kuu reegel on ELi seadusandjate tahtlik valik, mille eesmärk on tagada liikmesriikidele õiguskindluse andmine. Nimetatud reegli rakendamisele on loomuomane, et teatud kulutuste kohta ei saa teostada finantskorrektsioone, kuigi neil võib esineda puudusi. Komisjon on korduvalt teinud ettepaneku seda ajaliimi suurendada, kuid see lükati tagasi nii nõukogus kui ka Euroopa Parlamendis.

97.

Komisjon on seisukohal, et liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemide toimimisele keskendudes on süsteemipõhine auditeerimislähenemine kõige tulusam ja tõhusam viis kindla finantshalduse saavutamiseks. Et seda tegevust täiendada kõikide põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi poolt iga-aastaselt paikvaatlusel teostatavate umbes 150 vastavusauditi kontekstis tehtud konkreetsete maksete esindusliku tehingute valimi substantiivse kontrollimisega, oleks tarvis praeguste auditivahendite mahu olulist (enam kui kahekordset) kasvu, mis ei oleks kooskõlas ühegi tasuvusanalüüsiga. Kasv oleks veelgi suurem (viiekordne), kui komisjon peaks niisuguse substantiivse kontrollimise kõikides auditivaldkondades teostama näiteks kolme aasta pikkuse perioodi jooksul.

Samuti ei oleks taolist substantiivset kontrollimist võimalik piirata juhtudega, mille tagajärjed on mõõdetavad ja olulised, kuna nimetatud järeldusi ei ole võimalik auditi läbiviimisel teha ning substantiivse kontrollimise rakendamine menetluse lõpupoole võib olla ebaoluline ja/või võimatu. (Vt vastust punktile 65).

Kindla määraga korrektsioonid peegeldavad liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemide puudustest tuleneva finantsriski ulatust ELi eelarvele. Seetõttu on komisjon seisukohal, et kasutatavad kindla määraga korrektsioonid ja lõplikele abisaajatele tehtavad eeskirjavastaste maksete määrad on omavahel korrelatsioonis. Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimine hõlmab juhtumeid, mille puhul leitud puudused piirduvad rakendatava kontrollisüsteemiga ning need ei ole seostatavad abisaajatele tehtud konkreetsete eeskirjavastaste maksetega, kuid puuduste kontrollimiseks kasutatavate kindla määraga korrektsioonide tõttu on oht ELi eelarvele kaetud, nt juhul, kui liikmesriik ei suuda saavutada vähimat kontrollide arvu.

98.

1996. aasta raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise protseduuri reformi peamine eesmärk oli kehtestada tõhus ja tulus tegutsemisviis saavutamaks ühtse põllumajanduspoliitika ja finantsmääruse üldisi eesmärgi.

Vastavuse kontrollimise töö kulutuste osas, mis leidsid aset enne 2003. aastat, oli 2009. aasta lõpuks suures osas lõpule viidud.

KOMISJONI VASTUSED

99.

Kõik vastavusotsuses sisalduvad finantskorrektsioonid on seotud konkreetse eelarveaastaga, mis on täpsustatud nimetatud otsuse lisas.

100.

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus võetakse vastu umbes kuus kuud pärast kõnealuse eelarveaasta lõppu. Selle otsusega kinnitab komisjon sellel aastal eelarvest makstavate kulutuste summa. Asjaolu, et nimetatud otsus ei takista järgnevate finantskorrektsioonide määravate vastavusotsuste langetamist liikmesriikide suhtes, on selgesõnaliselt nimetatud määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklis 30, millel on sama õiguslik seisund kui finantsmäärusel. See vastab oma olemuselt täielikult finantsmäärusele, mis sätestab mis tahes muu kulutuse puhul, et komisjonil on õigus teostada järelkontrolli kuni viis aastat pärast otsust eelarve täitmise kohta aastal, mil teostati viimane makse. Muus osas loetakse eelarvelisi kulusid ajutisteks, kuni järelkontroll on teostatud või viie aasta pikkune periood on möödunud.

Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas. Koos raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsusega annab see avalikustamine Euroopa Parlamendile ja nõukogule teavet, mida need vajavad otsuse langetamiseks eelarve täitmise kohta. Vt vastuseid punktile 76-77.

101.

Iga-aastase raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsuse rakendamisega nõustub komisjon akrediteeritud makseasutuste esitatud aastaaruannete sisuga ning vastavad kulutused muutuvad seeläbi lõplikuks. Seda nõustumist ei seata järgnevate raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise protsesside käigus võimalike finantskorrektsioonide korral kahtluse alla. Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega ELi rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas.

102.

Finantskorrektsioonid ei ole sanktsioonide rakendamine, vaid ELi eeskirjadele mittevastavate kulude rahastamisest väljajätmine. Need finantskorrektsioonid ei ole „kaubeldavad“, vaid komisjon on need kindlaks määranud vastavalt töödokumendis VI/5330/97 sätestatud põhimõtetele ja teabele, mis on saadud vastavusotsuse langetamisele eelneva haldusmenetluse käigus. Liikmesriigi osalus selles menetluses lähtub põhimõttest *audi et alteram partem*, mis võimaldab liikmesriigil jagada oma arvamust ja tutvustada oma vaatenurka, ning komisjon on ja peab olema valmis liikmesriigi argumente ära kuulama ning neid arvesse võtma. Euroopa Kohtus kinnitust leidnud finantskorrektsioonide arv tõestab, et summad on üldjuhul selged ja vastuvaideldamatud.

KOMISJONI VASTUSED

103.

Nõuetele vastavuse kontrollimine ei kujuta endast mehhanismi abisaajatele eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks, mis on liikmesriikide ainuvastutus vastavalt jagatud halduse põhimõttele ning nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 9 lõike 1 punkti a alapunkti iii ja finantsmääruse artikli 53b lõike 2 punkti c eeskirjadele. Kui aga eeskirjade vastaselt tehtud maksed on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tulemus või saab neid nõnda tuvastada, on liikmesriigid kohustatud rakendama abisaajate suhtes sissenõudmismeetmeid.

104.

Komisjoni hinnangul toimib praegune süsteem hästi ning täidab oma üldisi eesmärke. Sellest hoolimata jätkab komisjon oma tegevuse parandamist ning esitab vajadusel Euroopa Parlamendile ja nõukogule sobivad edasised parandusettepanekud perioodiks pärast 2013. eelarveaastat.

104. a)

Komisjon on seisukohal, et üldjoontes on olemasolevates regulatsioonides eeskirjad ja erinevate poolte vastutus piisavalt selgelt kindlaks määratud, võttes samas arvesse ka vajadust säilitada tarvilik paindlikkus. Komisjon kaalub siiski, kas määratleda sertifitseerimisasutuste roll pärast 2013. eelarveaastat rakenduvates eeskirjades pisut üksikasjalikumalt.

104. b)

Olemasolevad eeskirjad juba sätestavad ajalimiidi iga-aastase raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsuse vastuvõtmiseks. Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetlustele ajapiirangu seadmine läheks vastuollu eesmärgiga kaitsta ELi finantshuve, kuna see välistaks finantskorrektsiooni pärast tähtaja möödumist. Seetõttu ei kavatse komisjon teha ettepanekut niisuguste täiendavate ajalimiitide kasutuselevõtuks.

104. c)

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsus võetakse vastu umbes kuus kuud pärast kõnealuse eelarveaasta lõppu. Selle otsusega kinnitab komisjon sellel aastal eelarvest makstavate kulutuste summa. Asjaolu, et nimetatud otsus ei takista järgnevate finantskorrektsioone määravate vastavusotsuste langetamist liikmesriikide suhtes, on selgesõnaliselt nimetatud määruse (EÜ) nr 1290/2005 artiklis 30, millel on sama õiguslik seisund kui finantsmäärusel. See vastab oma olemuselt täielikult finantsmäärusele, mis sätestab mis tahes muu kulutuse puhul, et komisjonil on õigus teostada järelkontrolle kuni viis aastat pärast otsust eelarve täitmise kohta aastal, mil teostati viimane makse. Muus osas loetakse eelarvelisi kulusid ajutisteks, kuni järelkontroll on teostatud või viie aasta pikkune periood on möödunud.

KOMISJONI VASTUSED

Kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning raamatupidamise aastaaruande lisas. Koos raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsusega annab see avalikustamine Euroopa Parlamendile ja nõukogule teavet, mida need vajavad otsuse langetamiseks eelarve täitmise kohta.

Raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuva kontrollimise ja heakskiitmise otsuse roll sõnastati üksikasjalikult juba 1993. aasta märtsi memorandumis, millega komisjon võttis vastu suunised raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise süsteemi reformimiseks, mis muutus kohaldatavaks 1996. aastal (SEK(93) 306) ning mida ei seadnud kahtluse alla ükski järgnevate õigusaktide vastuvõtmisel osalenud pool.

Vt ka vastuseid punktile 97.

104. d)

Hinnanguline kulude summa, mis tõenäoliselt tulevaste vastavusotsustega ELi rahastamisest välja jäetakse, tehakse tingimusliku varana teatavaks komisjoni raamatupidamissüsteemis ning komisjoni raamatupidamisaruande lisas. Ei oleks sobiv anda hinnangut liikmesriigi või summade eelarvevaldkonna järgi, mis on hetkel vaid parim hinnang ning võib lõpliku otsuse vastuvõtmisel muutuda, ega lisada taolist üksikasjalikku teavet lõplikesse aruannetesse.

Raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise otsuses tuvastatakse ELi rahastamisest välja jäetud summad eelarveaasta ja liikmesriikide kaupa. Summad liikmesriikide kohta avaldatakse komisjoni 2009. aasta finantsotsuse 6. lisas.

104. e)

Reformitud süsteemi kohaselt võetakse raamatupidamisarvestuse finantsaspektidest lähtuv kontrollimise ja heakskiitmise otsus vastu vastavale eelarveaastale järgneva aasta 30. aprilliks. Seega on reformitud raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus makseasutuste raamatupidamisarvestuse kontrollimist ja heakskiitmist märkimisväärselt kiirendanud.

Aeg, mis kulub raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise protseduuri läbiviimiseks, sõltub paljudest teguritest, millest mõni jääb väljapoole komisjoni vastutus- ja juhtimisala. Nimetatud tegurite hulka kuuluvad näiteks juhtumi keerukus, mis võib nõuda täiendavat tööd või isegi lisalähetusi, liikmesriikide tähtaegadest kinnipidamine ja lepitusorgani soovitude järelkontroll. Peale selle eesmärke sageli ületatakse, et austada täielikult liikmesriikide kaitseõigust, mis on raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse peamine põhimõte ning mille täitmist nõutakse selgesõnaliselt finantsmääruse rakenduseeskirjade artikli 42 lõike 2 punktis c.

KOMISJONI VASTUSED

Kindla määraga korrektsioonide kasutamine on täielikult kooskõlas raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise eesmärgiga ning kõige tõhusam ja tulusam viis nimetatud eesmärgi saavutamiseks. See võtab arvesse asjaolu, et on võimatu saada statistiliselt sobivat valimit igast umbes 150 vastavusülesandest, mida põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat igal aastal läbi viib. Samuti ei oleks taolist substantiivset kontrollimist võimalik piirata juhtudega, mille „tagajärjed on mõõdetavad ja olulised“, kuna nimetatud järeldusi ei ole võimalik auditi läbiviimisel teha ning substantiivse kontrollimise rakendamine menetluse lõpupoole võib olla ebaoluline ja/või võimatu.

Kuna põllumajanduskulutusi teostatakse jagatud halduse raames, on liikmesriikidel komisjonist parem positsioon, et hinnata reaalselt finantskahju ELi eelarvele ning seda tõendada. Vastavusauditi käsiraamat tunnistab seda selgesõnaliselt ning kohustab komisjoni usaldusvärsuse korral vastavat teavet arvesse võtma. Seega nõuab ELi finantskahju täpsem arvutamine asjaomase liikmesriigi aktiivset koostööd kõikidel raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise menetluse tasanditel, kuna vaid liikmesriigil on kogu vastava arvutuse tegemiseks vajalik teave. Kahjuks aga ei kasuta liikmesriigid komisjoni soovitusel hoolimata seda võimalust kuigi sageli.

Lisaks on kindla määraga korrektsioonide meetodi heaks kiitnud ka Euroopa Kohus, kelle hinnangul vastab see õiguslikele eeskirjadele, mis reguleerivad vastavuse kontrollimise menetlust. Täpsemalt on Euroopa Kohus kinnitanud, et komisjoni ülesanne ei ole teostada kontrolle, mis on vajalikud kantud kahjude summa täpselt väljaarvutamiseks, vaid pigem on liikmesriigi kohustus tõendada, et komisjoni hinnang oli ülemäärane.

Komisjon tegi hiljuti ettepaneku rakendada süsteemi, mille kohaselt saavad liikmesriigid alates 2010. aastast üldraamistikku tugevdada, saades lõplike abisaajate tasandil piisava kindluse tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Sellel eesmärgil peaksid sertifitseerimisasutused laiendama oma tegevust praegustest nõuetest kaugemale, koostades antud kulutuste üldkogumi kohta täies mahus uuesti esindusliku valimi tehingutest, mida kõnealune makseasutus on kohapeal kontrollinud. Ülesanne hõlmaks kogu toimiku käsitlemist, alates abitaotluse saamisest kuni lõpliku makse väljaarvutamise ja teostamiseni.

104. f)

Liikmesriikidele raamatupidamisarvestuse nõuetele vastavuse kontrollimise otsuste kaudu kehtestatavad finantskorrektsioonid ei ole sanktsioonide rakendamine, vaid ELi eeskirjadele mittevastavate kulude rahastamisest välja jätmine. Seda on kinnitanud ka Euroopa Kohtu pädevus.

104. g)

Komisjon jätkab järelevalve teostamist sertifitseerimisasutuste töö üle konkreetsete auditikülastuste vormis.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 7/2010

Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse audit

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2010 – 73 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-749-5

doi:10.2865/32479

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

KUIGI PÕLLUMAJANDUSKULUTUSTE HALDAMINE ON PÕHILISELT JAGATUD LIIKMESRIIKIDE JA KOMISJONI VAHEL, ON KOMISJONI ÜLESANDEKS NIMETATUD KULUTUSI LÖPLIKULT KINNITADA JA VÕTTA VASTUTUS EELARVE TÄITMISE EEST. SEL EESMÄRGIL KASUTATAKSE RAAMATUPIDAMISARVESTUSE KONTROLLIMISE JA HEAKSKIITMISE MENETLUST NING SEE KOOSNEB KAHEST ETAPIST. KÄESOLEVAS ERIARUANDES ESITATAKSE KONTROLLIKOJA AUDITI TULEMUSED. AUDITI KÄIGUS UURITI MENETLUSE MÖLEMAID ETAPPE, OTSUSTAMAKS, KAS NENDE KÄIGUS SAAVUTATI SEATUD EESMÄRGID NING KAS KOMISJONIL JA MUUDEL SIDUSRÜHMAD EL VÕIMALIK SAADA VAJALIKKU TEAVET RAAMATUPIDAMISARVESTUSE TÄPSUSE NING MAKSTUD PÕLLUMAJANDUSTOETUSTE SEADUSLIKKUSE JA KORREKTSUSE KOHTA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-749-5



9 789292 077495