

Euroopa Liidu eelarve 10.-13. loeng

Eelarve kontrollimehhanismid

I Üldine raamistik: kontrollimehhanismid ja liigid

Kontrollimehhanismid: väline (eksterne) ja sisene (interne) kontroll.

Väline kontroll ehk väljaspool organisatsiooni iseseisva üksuse poolt läbiviidav organisatsiooni arvepidamise ning dokumentide kontroll selle kõige laiemas tähenduses. Välist kontrolli teostavad riigikontroll, EL-s Kontrollikoda, kohtud (kohtulik kontroll), parlament (parlamentaarne kontroll), ombudsman, Eestis õiguskantsler ja avalikkus (mitteformaalne kontrolliliik eeldades suurt avatust ning informatsiooni. nt teenindustandardite kohta jne).

Sisene kontroll ehk organisatsiooni sees läbiviidav kontroll ehk täidesaatva võimu enesekontroll. Enamasti seotud kohustusega anda aru kõrgemale juhtimistasandile. Siseaudit on juhtimist abistava funktsiooniga võimaldades paremat ja kiiremat informatsiooni organisatsiooni ja tema funktsioneerimise plusside ja miinuste kohta.

Sise- kui välisauditi ulatus varieerub suuresti ja hõlmab:

- Finantsaudit (*financial audit*), mis katab finantsaruannete ja nende aluseks olevate raamatupidamissüsteemide kontrollimise.
- Vastavuse audit (*compliance or regularity audit*), mille käigus kontrollitakse seadustele ja administratiivsetele nõuetele vastavust, haldamise, finantsüsteemise ja juhtimiskontrollisüsteemide õigsust, usaldavust ja kõlblikkust.
- Tulemusaudit (*performance/value-for-money audit*), mille käigus hinnatakse tegevuse ja juhtimise tulemuslikkust (säästlikkust, tõhusust ja mõjusust – *economy, efficiency, effectiveness*) riiklike programmide, ministriumite ja ametite poolt finants-, inim- ja muude ressursside kasutamisel püstitatud eesmärkide saavutamiseks.

Erinevad kontrolliliigid:

- *Ex ante (a priori)* kontroll ehk eelkontroll - audiitor/kontrollija osaleb avalikeks kulutustes volituse andmise protsessis; kontrollitakse maksekorraldusi ning teisi alusdokumente veendumaks, kas vajalik luba tehinguks on hangitud, kas tehing on seaduslik ja määrustepärane ning kas eelarves on vajalikud vahendid olemas.
- *Ex post (a posteriori)* kontroll ehk järelkontroll hõlmab endas vähemalt kolme kontrolli. 1) seaduslikkuse kontroll (*judicial*); 2) finantsaudit; 3) tulemusaudit.

Kui varemalt kasutati enam järelkontrolli, siis uuemad suunad kontrollis näitavad eelkontrolli osakaalu tunduvalt suurenemist.

II Kontrollimehhanismid liikmesriikides

Igas süsteemis on olemas (peaks olema) nii välised kui sisemised kontrollimehhanismid. Enamasti toimub liikmesriikides sisekontroll iga organisatsiooni sees ja on tihti koordineeritud läbi Rahandusministeeriumis asuva keskse sisekontrolliüksuse¹. Erasektori kohta on väidetud, et sisekontrolliüksus tuleks luua, kui organisatsiooni töötajate arv on suurem kui 40, siiski, ühtki arvu ei tohiks võtta väga tõsiselt, sest palju sõltub ka organisatsiooni tegevusalast ja üldisest spetsiifikast. Rääkides avalikust sektorist, tuleb mängu tuntud ja kohati üleekspuuteeritud 'maksumaksjate raha', mistõttu surve avaliku sektori kontrollimehhanismide töötamisele võib olla isegi suurem (kuigi nt erasektori puhul on tegemist 'omaniku' rahaga). Igatahes sõltub terve avaliku sektori maine 'maksumaksjate' raha õiglasest kasutamisest.

□ Vastutuse tsükkel (*The Cycle of Accountability*)

Vastutuse tsükkel koosneb suurelt jaolt 3-st järgust:

- Seadusandlik võim ehk parlament kiidab heaks ja võtab vastu riigieelarve
- Täidesaatev viib ülesanded ellu ehk kasutab eelarvet
- Riigikontroll kontrollib, kas ressursse on kasutatud eesmärgipäraselt.

□ Liikmesriikides välise kontrolliga tegelevad **auditeerimisasutused jagunevad 4-ks** (välise kontrolli kujunemise ajaloo kohta ülevaade *State Audit in the European Union* http://www.nao.gov.uk/publications/state_audit/state.htm)

- 1) "**kohus**" omades lisaks kohtufunktsiooni (nimetatakse ka *French system*²) – Belgia, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Portugal, Prantsusmaa. Kreekas ja Portugalis ollakse koguni kohtusüsteemi osa.
- 2) **kollegiaalne organ** ilma kohtufunktsioonita – Holland ja Saksamaa
- 3) **iseseisev** auditiinstitutsioon, mida juhib peaaudiitor (*Auditor General*) – Suurbritannia, Iirimaa, Taani.
- 4) Valitsusasutuste struktuuris asetsev **auditiinstitutsioon**, mida juhib peaaudiitor – Rootsi ja Soome. Nende riikide riigikontrollid juuluvad Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, ent on iseseisvad oma töös – omavad õigust valida auditeerimist vajavaid valdkondi ning kasutatavaid meetodeid. Siia gruppi kuulusid kuni 1975.a. Taani ning kuni 1983.a. Suurbritannia.

¹ Ka Eesti Rahandusministeeriumis on taoline üksus loomisel, mille kaudu käiks kogu metoodika väljatöötamine ja koordineerimine, sisekontrolliga tegelevate inimeste koolitamine jne. Samuti hakkavad asutused "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuse sisekontrolli eeskirjade" eelnõu kohaselt saatma sisekontrolli aastaaruandeid, mille baasil Rahandusministeeriumi kirjutab koondaruande Vabariigi Valitsusele. Kesk- ja Ida-Euroopa maadest rääkides tuuakse positiivse näitena Ungarit, kus on valitsuse tasemel loodud siseauditi büroo, algselt rahandusministeeriumi, nüüd otse peaministri alluvuses, mis jälgib riigieelarve täitmist ning tagab, et mõistliku finantsjuhtimise põhimõtteid korralikult aktsepteeritaks.

² Tegemist on järjekordse näitega Prantsuse avaliku halduse süsteemi laialdasest mõjust Euroopas, mille tipuks oli 19.sajandi keskpaik ja lõpp.

Lisaks on veel Austria – the Austrian Rechnungshof – kus auditiorgan allub presidendile ning teostab kontrolli kesk-, regionaal- ja kohalike omavalitsuste üle.

Liikmesriikide auditeerimisasutuste näol on tegemist eelkõige sõltumatute kontrolliorganitega. Prantsusmaal, näiteks, on *Cour de Comptes* üks vanimatest ning prestiizhematest institutsioonidest mängides väga olulist valvurirolli riigieelarve täitmise üle. Kõikides liikmesriikides on auditiasutused põhiseaduse/konstitutsiooni järgi kõrgemad kontrolliasutused riigis (v.a. loomulikult Suurbritannia).

- Vt *State Audit in the European Union* (http://www.nao.gov.uk/publications/state_audit/state.htm), et lugeda auditiasutuste vastuvõtmise, auditeerimisasutuste ametnikele esitatavate nõuete, õiguste ja kohustuste ning ametnike haridusalase tagapõhja kohta.

□ Auditeerimisasutuste roll ja tegevusulatus

Table: Audit Remit (SAI)

	Central Govt.	Regional Govt.	Local Govt.	State Enterprises	Public Bodies	Municipality
Austria	*	*	*	*	*	*
Belgium	*	*	*	*	*	
Denmark	*				*	
Finland	*			*	*	
France	*			*	*	
Germany	*			*	*	
Greece	*		*	*	*	
Ireland	*				*	
Italy	*	*		*	*	*
Luxembourg	*					
Netherlands	*			*	*	
Portugal	*	*			*	*
Spain	*	*		*	*	
Sweden	*			*	*	
United Kingdom	*				*	
European Court of Auditors	*	*	*	*	*	*

Source: State Audit in the European Union. NAO. London: 1996.

□ Auditi liigid liikmesriikides

Table: Types of audit carried out by SAIs

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>		
		Judicial	Financial	Performance
Austria			*	*
Belgium	*	*	*	*
Denmark			*	*
Finland			*	*
France		*	*	*
Germany			*	*

Greece	*	*	*	
Ireland			*	*
Italy	*	*	*	*
Luxembourg	*	*	*	
Netherlands			*	*
Portugal	*	*	*	*
Spain		*	*	*
Sweden			*	*
United Kingdom			*	*

Source: State Audit in the European Union. NAO. London: 1996.

III Kontrollimehhanismid Euroopa Liidus

Kontrollifunktsiooni olemasolu ning toimimist on peetud märgiks, et avalik sektor "käitub" demokraatlikult – näiteks, et eelarve kasutamine toimub tulemuspäraselt ja ilma pettusteta. Vääradministreerimist ei toimu

□ Eesmärk

Euroopa Liidu finants- ja audiitorkontrolli eesmärgiks on kontrollida:

- kas kogu tulu on laekunud;
- kas kõik kulutused on vastavuses EL eesmärkide (sh. poliitika) ning õigusaktidega;
- kas kogu finantsjuhtimine (sh. EL fondid) on olnud seaduslik, eeskirjade kohane ja usaldusväärne.

□ Sise- ja väliskontroll EL-s

Usaldusväärne finantsjuhtimine Komisjonis põhineb

- 1) kulusid tegevate üksuste **sisekontrollile**, mille eest vastutavad üksuste ressursidirektoraadid (*resources directorate*) või finantsjuhtimisüksused;
- 2) **siseauditile**, mille eest vastutab 20. peadirektoraat (finantskontroll). EL siseste reformide tulemusena asub finantskontrolli üksus Internal Service all;
- 3) ja **välisauditile**, mille eest vastutab Euroopa Kontrollikoda tehes koostööd liikmesriikide välisauditiasutustega. Piiratud ulatuses tehakse mitteametlikku koostööd ka abisaavate riikide välisauditiasutustega.

□ Sisekontroll ja siseaudit

Komisjon vastutab formaalselt Euroopa Liidu eelarve täitmise eest ning seeläbi ka piisava sisekontrolli olemasolu eest kõikidel tasanditel ja siseauditi korrektsuse eest otsekulude ja Ühenduse fondide puhul, mida haldavad või maksavad välja liikmesriigid või vahendajad. Kui haldamise või väljamaksmise eest vastutavad liikmesriigid või esindajad, tuleb tagada piisav ja ühtne juhtimis- ja kontrollitase kõigis liikmesriikides.

Euroopa Liidu fondide kasutamisel liikmesriikides on vaja arendada tihedat sisekontrolli ja -auditi alast koostööd Komisjoni ja liikmesriikide vahel. Vastavalt SIGMA nr 19 (lk.113) toimib süsteem ideaalvariandis järgnevalt:

- **Kulutuste puhul**, mis võetakse ja tehakse **otse Ühenduse poolt**, vastutab sisekontrolli eest korraldav peadirektoraat, kes finantstehingud eelnevalt heaks kiidab. Siseauditi eest vastutab 20. peadirektoraat (finantskontroll). (Juhul kui abi antakse väljapool Liitu osalevad mõningal määral ka abi saava riigi avalikud teenistused).
- Euroopa Liidu poolt **kaasfinantseeritavate kulude** (nt struktuurifondide puhul on EL kaasfinantseerijaks) puhul vastutavad liikmesriigis sisekontrolli eest siseriiklikud, regionaalsed ja kohalikud teenistused³ (äriühingud, ülikoolid ja teadusuuringute puhul ka erasektor); siseauditi eest vastutavad finantskontrolli peadirektoraat ja Komisjoni teenistused (struktuurifondide ja uurimiste puhul tehakse seda ühenduses liikmesriigi vastavate siseaudiitoritega).
- **EPATF tagatisefondi kulutuste** puhul, mida finantseeritakse täies ulatuses Ühenduse poolt, kuid mida juhib liikmesriik, vastutavad sisekontrolli eest litsentseeritud rahvuslikud agentuurid liikmesriigis; siseauditi eest kannavad hoolt siseriiklik kontrolliasutus ja finantskontrolli peadirektoraat ja rahaeralduse kinnitanud peadirektoraat⁴.

□ **Finantskontroll ja auditi olemus Euroopa Komisjonis**

Euroopa Komisjonis on finantskontroll ja audit korraldatud alljärgnevalt (SIGMA 19, lk.147):

- 1) **Suurte programmide** ning projektide puhul **kinnitab kulutuste** võtmise **Komisjon**. Abitegevuste (toetavad funktsioonid) ja väiksemate summade osas delegeerib Komisjon kulutuste kinnitamise õiguse tehinguid teostavate üksuste peadirektoritele ja nende vastavatele allüksustele.
- 2) **Sisekontrolli** eest vastutab peadirektor. Tavaliselt toimib see inim- ja finantsressursside juhtimise eest vastutava direktoraadi (või üksuse) abil, mis allub otse peadirektorile. See direktoraat (või üksus) tasakaalustab tehinguid teostavate osakondade tegevust ja vastutab selle eest, et sisekontroll toimib ja et on olemas asjakohane hindamisteenistus kindlustamaks sündmustele eelnevat (*ex ante*), jooksvat ja sündmustele järgnevat (*ex post*) kontrolli. Ressursside direktoraat on vastutav ka kohapealsete kontrollide eest kulutuste puhul, mida teevad organisatsioonid, mis asuvad väljaspool Komisjoni.

³ Liikmeriikide ülesandeks on kindlustada, et nende süsteemid võimaldavad programmide ja projektide täitmist.

⁴ Üldiselt on märgata Komisjoni poolsete ettekirjutuste suurenemist järgimist vajavate kontrolli ja auditi protseduuride osas ja sealjuures teatud miinimumstandarditest kinnipidamist. Arvata on, et laienemisprotsess sunnib EL enda kontrolli- ja auditiüksusi seda joont jätkama, kui mitte veelgi suurendama, sest laienemine seab paratamatult praegused EL kontrollimehhanismid praegusest suuremate katsumuste ette.

3) **Finantskontrolli peadirektoraat** auditeerib peadirektoraatide sisekontrollimehhanisme, kasutades selleks sündmustele eelnevat (*ex ante*) kontrolli. Vajadusel kontrollitakse *sample test'i* alusel kõiki laekumisi (kaasa arvatud ettenägematute kulutuste katmiseks kulutatud summad) ja kulutusi (kohustusi, väljamakseid). **Siseauditit** kasutatakse sobivate vaheaegade järel peadirektoraatide juhtimis- ja kontrollisüsteemide süstemaatiliseks kontrollimiseks. Siseaudit hõlmab finantsauditeid, arvestuskontrolli ja tulemusauditeid. *Ex ante* kontrolli- ja siseauditi funktsioone moduleeritakse riskianalüüsi põhjal; kui süsteemid ja tulemused on ebapiisavad tugevdatakse kontrolli ja auditit.

4) Komisjoni finantsjuhtimise süsteemi lõpetab **raamatupidaja** (*accountant*), kes vastutab raamatupidamissüsteemi ja maksete teostamise eest.

□ **Finantskontrolli ja auditi koordineerimine Komisjoni ja liikmesriikide vahel**

EL programmid ja fondid oma suure eelarve ning tegustsemisraadiusega seavad Komisjoni ja liikmesriikide käsutuses olevad suhteliselt vähesed finantskontrolli ja auditiressursid katsumuse ette – kuidas neid ressursse võimalikult efektiivselt kasutada.

Vältida tuleks korduvkontrollimisi (Nt struktuurifondidest tehtavaid kulutusi samas valdkonnas samal perioodil kontrollivad mitmed Komisjoni erinevad kontrolliüksused, liikmesriikide kontrolli ja auditiinstitutsioonide jne – dubleerimine, ressursside raiskamine, koordineerimatus) – see peaks olema Komisjoni ülesanne tagada kontrollimiste läbiviimise koordineerimine. Alates 1979.a. on **finantskontrolli peadirektoraadile** delegeeritud vastutus liikmesriikides kohapeal Komisjoni üksuste poolt läbiviidavate kontrollimiste ja auditeerimiste **koordineerimise** eest. Koordineerimine on kindlasti nii metodoloogia kui ajagraafiku ühtlustamise/koordineerimise küsimus. Samas on probleem ka vastutuses – kuidas on vastutus jaotunud arvukate finantskontrollide, Kontrollikoja auditite, Komisjoni ja liikmesriikide kontrollimist/auditeerimiste vahel. Põhimõtteliselt – selguse puudumine vastutuse jaotumisel pärsib oluliselt koordineerimist.

Järgnevalt koordineerimisest suuremate fondide puhul.

- **EPATF (EAGGF) tagatisfond.** Kontrolli ja auditiprogramme koordineerivad omavahel põllumajanduse- ja kalanduse ning finantskontrolli peadirektoraadid vältimaks kattumist ja tagamaks, et audit oleks suunatud suurima riskiga valdkondadele. Samuti kohtutakse kaks korda aastas liikmesriikide makseasutustega. Vastavalt SIGMA raportile on eesmärgiks liikuda kokkulepitud ja konsolideeritud kontrolli- ja auditikava poole, mis on kättesaadavad iga aasta kontrolli ja audititegevuse algusest saadik. Seega, korralikust koordineerimisest on EPATF puhul veel vara rääkida.
- **Struktuurifondide** kontrolli- ja auditiprogrammide koordineerimine on oluliselt parem. Finantskontrolli peadirektoraat on alla kirjutanud **protokollidele või**

administratiivkorraldusele kaheksa liikmesriigiga ja läbirääkimised on arenemas teiste liikmesriikidega⁵. Need dokumendid:

- **korrastavad auditi metodoloogia (METODOLOOGIA)**
Ühist metodoloogiat kasutatakse konkreetsete programmide või aktsioonide auditi puhul. Komisjoni auditi metodoloogia süsteemide auditeerimiseks moodustab protokoll, millele kirjutab alla Komisjoni finantskontrolör ning liikmesriigi keskse kontrolliasutuse esindaja, lahutamatu osa, mida vajadusel täiendab siseriiklik kontrollimetodoloogia. Audit viiakse läbi eraldi või koos liikmesriigi kontrolli ja auditiasutustega ja Komisjoni üksustega.
- **tagavad kontrolli ja auditi aastaprogrammide ja valminud aruannete vahetamise (AJAGRAAFIK)**
Omavahel kohtutakse tavaliselt 2 korda aastas ning arutluse alla tuleb kõikide fondide eraldiste kontrolli- ja audititegevuse koordineerimine. Varasügisel saadab finantskontrolli peadirektoraat liikmesriikidele eelinfo Komisjoni järgmiseks aastaks planeeritud kohapealsete auditite programmi kohta ja palub liikmesriikide kontrolli- ja auditiasutustel esitada info plaanitud programmide kohta. Järgnevalt toimub kooskõlastamiskohtumine, milleks Komisjon valmistab ette kokkuvõtte leidudest iga fondi kohta liikmesriigis, mis koostatakse Komisjoni üksuste, Euroopa Kontrollikoja ja rahvuslike kontrolliorganite aruannete põhjal. Nende ja mistahes muude andmete alusel, mis võib kaasa aidata üldisele riskianalüüsile, uuritakse kohtumisel esialgseid programme vältimaks dubleerimist või kattumist ja koostatakse konsolideeritud programm, milles võetakse arvesse riskianalüüsi tulemused. Euroopa Kontrollikoda saab kohtumisel käsitletud materjalid, kaasa arvatud konsolideeritud programmi ja koostab samuti programmi järgmiseks aastaks, milles võidakse arvestada kokkulepitud ja konsolideeritud programmi. Teine kooskõlastamiskohtumine korraldatakse juunis-juulis, et vaadata läbi konsolideeritud programmi täitmine ja teha vajalikud täpsustused.
- **tagavad korrektsete andmete edastamise auditi jälje (*audit trail*) kontrollimiseks**
Struktuurifondi määruste järgi peab iga liikmesriik andma oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse. Komisjoni konsultandid üritavad nende põhjal leida võimalikud tühikud ja korrigeerida sidumatused. Nii saadakse auditi jäljestik, mis näitab, kuidas määratakse kindlaks maksenõuded. See võimaldab ka siseriiklikel ja EL audiitoritel kontrollida et EL fondid jõuavad toetusesaajani mõistliku ajaga ja et on võimalik võrrelda Komisjonile esitatud maksenõuded tegelike lõpptoetusesaaja kulutustega või regionaalsel või rahvuslikul tasandil. Selge auditi jäljestik hõlbustab audiitoritel kontrollimist, kas seaduslikkuse ja reeglipärasuse kontrollid funktsioneerivad rahuldavalt.

⁵ Probleme on tekkinud liikmesriikides, kus on föderatiivne riigikorraldus ja/või detsentraliseeritud finantskontrolli süsteem.

- **Teised valdkonnad.** Komisjoni teised kulutuste valdkonnad puudutavad otseseid kulutusi, mida rahastab ja juhib Komisjon – sisepoliitilised küsimused, uuringud ja tehnoloogiline areng, administratiivkulud, välisaktsioonid. Finantsjuhtimine eest vastutavad loa andnud ametiisik (Komisjon, peadirektorid ja selleks määratud ametiisikud), finantskontrolör ja raamatupidaja. Nende tehtud otsused ehk siis otsesed kulutused lähevad toetuste, teenuste- ja hankelepingute kaudu Liidu siseste ja väliste programmide ja tegevuste haldamiseks. Liikmesriigid kui ka abisaajad riigid elik EL subsidiumide ja toetuste saajad peavad aga paratamatult aktsepteerima EL fondide kasutamise kontrollimist Komisjoni üksuste ning Kontrollikoja poolt – sätestatud mitmete EL finantsmäärustega.

Finantskontrolli ja auditi koordineerimine liikmesriikide kompetentsete asutustega on hästi väljaarendatud seoses omavahendite kogumisega s.o. laekumistega liikmesriikidest. Liikmesriikide ja Komisjoni nõuandva komisjoni raames arutab Komisjon tavaliselt kaks korda aastas liikmesriikidega nii kontrolliprogramme kui ka auditite peamisi tulemusi. Lisaks vahetatakse jooksvalt olulist auditialast informatsiooni ja kogemusi.

□ **Hindamine**

Käsitledes kontrollitemaatikat EL-s, ei saa rääkimata jätta ka alates 1995.a. karmimaks muutunud poliitikate ja programmide hindamisest (*evaluation*), mida saab kohati vaadelda kui “vaba sisekontrolli” – Komisjoni sisese juhtimise parandamist. Kriitikat avaliku sektori mõtetust kulutamisest ei kasutata mitte ainult liikmesriikide avaliku halduse kirjeldamisel, vaid ka EL institutsioonide ja nende tegevusest lähtuvate poliitikate, programmide jne arvustamisel (tuletagem meelde ka eelmise aasta skandaali, kui Komisjon tagasi astus). Ka 1998.a. Euroopa Kontrollikoja aastaaruandes korratakse, et EL institutsioonid peaksid tugevdama organisatsiooni siseseid kontrollimehhanime ehk enese kontrolli ja omama suuremat vastutust võetavate kulutuste ja tehtavate tehingute eest.

1995.aastal võeti Komisjonis vastu dokument *Sound and Efficient Management (SEM 2000 – usaldusväärne ja tõhus juhtimine)*, mille eesmärgiks oli parandada finantsjuhtimist, eelarve plaanimist, hindamist, auditeerimist ning pettuse vastu võitlemist. Selles dokumendis öeldi välja, et Ühenduse programmide ning tegevuste süstemaatiline hindamine ja kontrollimine tagab, et EL eelarvest kulutatud ressurssidest tekib ka teatud väärtus, järgnevad soovitud tulemused ja tagajärjed.

Alates 1995.a. on eelarve ning finantskontrolli peadirektoraadid (DG XIX ja DG XX – hetkel reformide tagajärjel *internal service*’i all) üritanud igati kaasa aidata loetlud ideede elluviimisele Komisjonis (nt know-how direktoraatidele hindamise läbiviimisel – hindamise koolitus, abi ja osalemine hindamisprogrammide väljatöötamisel ja läbiviimisel, hindamiskonsultandi teenus, hindamiskriteeriumid, toetus). Hindamisi viivad läbi põhimõtteliselt osakonnad ise, mida lõpuks kontrollib finantskontrolli peadirektoraat.

Neli alljärgnevalt ülesloetletud **dokumenti** annavad Komisjonis toimuvast hindamisest ilmselt kõige adekvaatsema pildi. Need hindamise aruanded hõlmavad nii organisatsiooni kui süsteeme kui poliitikaid. Dokumendid on kasulikud lugeda, kuna lisaks puudustele on seal pakutud ka meetmeid olukorra parandamiseks (PS heade ideede kogumise allikas).

- The Annual Evaluation Review⁶ - ülevaade ja kokkuvõte kõigist Komisjonis toimunud hindamistest.
- The Annual Evaluation Programme – järgmise aasta hindamiste programmkava (ärgitamaks Komisjoni üksusi süstemaatiliselt plaanimise ja hindamisega tegelema, et lõppkokkuvõttes saada üksusi ka kasutama hindamise tulemusi oma edasistes otsustetegemistes).
- The Financial Control's Report on Organizations and Systems for Evaluation
- The Good Practice Guidelines for Managing the Evaluation Function

Komisjoni hindamispolitiika 3 eesmärki: 1) parandada programmide/poliitikate juhtimist; 2) vastutuse suurenemine Ühenduse eelarve ressursside kasutamisel; 3) seega, parandada ka eelarve koostamise protsessi ning ressursside jaotust erinevate programmide vahel.

1998.a. jooksul viidi läbi 133 hindamist – 7 *ex ante*, 91 on-going ja 35 *ex post*. 1999.a. prognoosides lubati *ex ante* kontrollimiste kasvu. Üldiselt leitakse finantskontrolli peadirektoraadi aruannetes, et hindamisüsteemid on Komisjonis siamaani veel arenemisjärgus ning kohati pole siiski aru saadud hindamise vajalikkusest. Esile tuuakse hindamist struktuurfondis, R&D ja välissuhete alal. Kõik neli dokumenti on informatsioonipõhised ega oma otseselt jõudu teha kohustuslikke ettekirjutisi. Dokumendid on kättesaadavad Komisjoni koduleheküljelt⁷.

IV Kontrollikoda (*European Court of Auditors*)

EÜ asutamisleping art. 246-248, end. 188a-188c.

Alustas tegevust 22.oktoobril 1977 (asutati 22.juuli 1975, institutsiooni täisõigused sai EL lepinguga), asendas EEC ja EURATOMi Kontrollinõukogu ja ECSC audiitori. Kontaktkomitee koos Assambleega (EP eelkäija) valmistas ette EÜ asutamislepingu parandused, mille alusel loodi Euroopa Kontrollikoda. Enne selle loomist oli Ühenduse kontrolli- ja auditisüsteem põhiliselt sõltumatu ja isereguleeriv. Tähtsaim roll oli finantskontrolööril, kellelt tuli muretseda eelnev heakskiit iga kuluartikli puhul. Kontrolli ülesehitus oli valdavalt prantsusepärane.

Kontrollikoja loomisega langes kokku veel 2 olulist sündmust EL-s – Euroopa Parlamendi õigust suurendamine eelarve kontrolli (the power of granting discharge to the Commission in respect of the implementation of the budget) alal ning "omavahendite" süsteemi juurutamine EL eelarve finantseerimiseks.

⁶ XIX/D/12018/EN – Evaluation Review 1998 -

<http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/bilan/bilanen-web.htm>

⁷ lisaks tasub otse proovida <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/links.html>

Sellist väliskontrolli organit on vaja, kuna 1) eksisteerib liikmesriikidest eraldatud EL eelarve 2) eelarvet kasutavad iseseisvalt EL institutsioonid – Kontrollikoda on vajalik, et saada ühenduse tulud ja kulud kontrolli alla.

□ **Kontrollikoja funktsioon**

Kontrollikoda kontrollib ühenduse kõigi tulude ja kulude raamatupidamiskontosid – kontrollib, kas kogu tulu on laekunud ning kas kulutused on tehtud seaduslikult ja eeskirjade kohaselt ning kas finantshaldus on olnud usaldusväärne (art. 248 lg 1,2)

□ **Institutsioon**

Kontrollikoda koosneb 15 liikmest, kes nimetatakse ametisse 6 aastaks Nõukogu poolt pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Enamasti valitakse Kontrollikoja liikmed liikmesriikide auditeerimisasutustest või –firmadest, eks-ministrite või MP-de seast.

Kontrollikoja liikmed valivad endale 3 aastaks **presidendi**, kelleks hetkel on Jan. O. Karlsson (alates 18.01.1999). Tema ülesanded:

- *primus inter pares* – esimene võrdsete seas ehk omab otsustava sõna õigust;
- koordineerida Kontrollikoja erinevate üksuste tööd;
- vastutada, et Kontrollikoda täidaks oma funktsioone korrektselt;
- esindada Kontrollikoda väljaspool organisatsiooni teiste EL institutsioonide ja liikmesriikide kõrgemate kontrolli- ja auditasutuste juures.

Kontrollikoja **liikmeid** võib ametisse tagasi nimetada. Nad on oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud ning ei taotle ega võta vastu juhiseid üheltki valitsuselt ega mingilt muult organilt. Liikmed ei või oma ametiaja jooksul töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal.

Kontrollikoda asub Luksemburgis. Ametnikkond koosneb ~500 inimesest (s.h. nii alalised kui ajutised ametikohad). Eelarve moodustab ligikaudu 1.3% EL institutsioonide administراتiivkuludest ning ligikaudu 0.06% kogu ühenduse eelarvest.

□ **Töökorraldus**

Kontrollikoda aitab Euroopa Parlamendil ja nõukogule kasutada oma volitusi eelarve täitmise kontrollimisel. Kontrollikoda on iseseisev institutsioon, kes on ise kehtestanud oma sisemised töökorralduse reeglid. Liikmed jagunevad auditeeritavate sektorite kaupa auditi gruppidesse (*Audit Groups*). Auditigrupid teevad ära põhilise töö, kuid lõpliku otsuse teeb Kontrollikoda kollegiaalselt. Seega on Kontrollikoda tervikuna vastutav aastaaruannete, eriraportite ning arvamuste eest.

Dokumendid:

- Aastaaruanded, ilmuvad OJ-s (Euroopa Ühenduste Teatajas) iga aasta novembris.

Kohe peale valmimist esitab Kontrollikoda aastaaruande Euroopa Parlamendile, kes selle alusel omab ülevaadet Komisjoni tegevusest ning saab otsustada, kas avaldada Komisjonile usaldamatust või mitte.

- Eriraportid (Kontrollikojal on õigus igal hetkel administratsiooni tegevust uurida, järeldused vormistatakse eriraportide (*special reports*)⁸ kujul), ilmuvad OJ-s.
- Arvamused, märkused (EL institutsioonid võivad küsida Kontrollikoja arvamust. Arvamuse küsimine on kohustuslik seaduseelnõude puhul that are financial in their nature, financial regulations and the making available of the own resources)
- Kontrollikoda teeb Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitusavalduse (*Statement of Assurance, SoA*), mis kinnitab raamatupidamiskontode usaldatavust ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust ning avaldatakse samuti OJ-s. Ka aastaaruande ühe osana.

SoA nõue viidi sisse EL lepinguga ning peaks andma kinnituse, kas Euroopa maksumaksjate raha on kulutatud nii nagu peab⁹.

Oma aastaaruanded, eriraportid või arvamused võtab Kontrollikoda vastu oma liikmete häälteenamusega. Seega, kokkuvõtvalt – Kontrollikojal on nii kontrolli- kui ka konsulteerimisfunktsioon.

→ Selgita SoA ülesehitust ning samuti koopiat ECA aastaaruandest

□ **Auditeerimiskohustused ning meetodid**¹⁰

Auditeerimine põhineb dokumentidel ja vajaduse korral kontrollitakse ühenduse muudes institutsioonides kohapeal ühenduse tulusid või kulusid haldava mis tahes asutuse ruumides ja liikmesriikides, sealhulgas iga eelarvest makseid vastu võtva füüsilise või juriidilise isiku ruumides. Kontrollikojal on õigus nõuda dokumente ja informatsiooni EL institutsioonidelt ja liikmesriikide kontrolli- või auditasutustelt (üksustelt).

- Kontrollikoda kontrollib ühenduse **raamatupidamiskontosid**, et teha kindlaks, kas kõik summad, mis peaksid laekuma ning summad, mida ühendus omab, kajastuvad korrektselt ka kontodel ning kas kõikide maksete ja operatsioonide kohta on olemas dokumendid ning piisav informatsioon.
- Kontrollikoda kontrollib **seaduslikkust** ning **eeskirjadele** vastavust. Seaduslikkuse audit on fundamentaalsemaid ja hõlmab ka terve juhtimise

⁸ Eriraportite osakaal on aasta-aastalt järjest kasvanud. Kontrollikoda soovib nii pöörata kõrgendatud tähelepanu mahajäänud aladele/probleemidele ning seeläbi parandada ühenduse finantsjuhtimist tervikuna.

⁹ Pärast Kontaktkomitees toimunud arutelusid on Euroopa Kontrollikoda püüdnud läbirääkimistel saavutada vabatahtlikkuse alusel liikmesriikide kõrgeimate kontrolli- ja auditasutustega kahepoolseid leppeid kasutamaks kõrgeimate kontrolli- ja auditasutuste auditite tulemusi oma kinnitusavalduses. Küsimus on siiski nende auditite usaldusväärsuses. Hetkel on sellise koostöövormi kasutamine veel lahtine. vt ka koostöö liikmesriikide kontrolliinstituutidega

¹⁰ Vaata kindlasti <http://www.eca.eu.int/EN/caps/chap1.htm> Kontrollikoja auditeerimispoliitikat ning standardeid.

revideerimise. Seega ei ole tegemist ainult tulude-kulude ja konkreetse eelarve kontrollimisega, vaid ka seaduslikkuse kontrolliga, mis hõlmab lepingute ja teisese seadusandluse kooskõlas olemist.

- Kontrollikoda kontrollib, kas finantshaldus on olnud **usaldusväärne** (*sound*). Enamasti uuritakse, kas, millises ulatuses ja milliste kulutustega eesmärgid saavutatud on. *For example, the ECA has already had occasion to explain that the mere availability of commitments under a budget heading can never constitute a proper justification for the use of those commitments if the principles of sound financial management have not been taken into account.*

Praktikas audiitor vaatab läbi märkimisväärse hulga andmeid ja peab jõudma võimalikult objektiivsele otsusele, kas kontrollitav tegevus/süsteem viib plaanitud tulemusteni.

Kontrollikoda kasutab enamasti süsteemipõhist auditit (*systems-based auditing*), mille kohaselt iga organisatsioon teostab oma sisekontrolli veendumaks, kas tegutsetakse õigesti ning kas operatsioonid (ülekanded jne) on seaduslikud. Audiitorid omakorda kasutavad põhiliselt 3 testi:

- *compliance test* – kontrollimaks, kas süsteemi põhilised protseduurid on õiged ja töötavad
- *analytical review test* - võrdlemaks erinevaid andmeid
- *substantive test* – kontrollimaks, kas arvekontod on puudulikud – midagi puudu või vead.

Kontrollikoda omab auditeerimisõigust alates EL institutsioonide ja lõpetades kasusaajatega liikmesriikides või mujal. Kontrollikoda otsustab sõltumatult kuna ja kuidas auditeid läbi viia – dokumentaalse materjali põhjal või kohapealsete tulude/kulude kontrollide kujul: üldiselt hõlmab audit mõlemaid.

□ **Auditeerimise ulatus**

Kuna Ühendus delegeerib paljud ülesanded liikmesriikidele, siis ei piirdu Kontrollikoja audit vaid EL institutsioonidega, vaid hõlmab mitmeid liikmesriikide asutusi, mis on seotud EL tulude või kuludega. Lisaks sellele ulatub Kontrollikoja auditeerimistegevus ka väljaspoole EL geograafilisi piire. Näiteks koostöölepped EL ja arengumaade vahel (Aafrika, Aasia, Ladina-Ameerika, Kariibi mere piirkonna ja Vahemere äärsed riigid), toetus EL põhieelarvest projektidele kolmanda maailma riikides, mida juhivad ÜRO agentuurid,¹¹ ühenduse abi Kesk- ja Ida-Euroopale. Kontrollimise aluseks on juurdepääs olulisele finantsinformatsioonile ja dokumentidele ning kohapealsed kontrollimiskäigud.

The Court's brief also includes the effects that the activities of the authorities of non-Member States may have on customs revenue and import levies (e.g. the preparation of

¹¹ Suurim toetus (+/-1,5 miljardit ECU) kolmanda maailma riikidesse tehakse Euroopa Arengufondi (*European Development Fund*) kaudu. Fondi juhitakse EL eelarvest Komisjoni eritalituste poolt koostöös kolmanda maailma riikidega vastavalt Lome konventsioonile (*Lome Convention*), sealjuures kontrollimisel kehtivad EL kontrolli- ja auditiprotseduurid.

documents certifying the place of origin of merchandise) and also on the exportation of Community agricultural produce to non-Member States in receipt of Community aid.

□ **Kes kontrollib Kontrollikoda?**

Kuna Kontrollikoda on lepinguga loodud kontrolliorgan, siis Kontrollikoda ise ehk mitte keegi! Praktikas tellitakse teenus siiski konsultatsiooni ja auditeerimisfirmadelt (hetkel vist Price Waterhouse), et saavutada suurim läbipaistvus Kontrollikoja eelarve kastumisel. Kontrollikoja audit saadetakse EP-le ning avaldatakse OJ-s.

□ **Koostöö liikmesriikide kontrolliinstitutsioonidega**

Kontaktkomitee

Ühenduse loomisest alates on liikmesriikide kõrgeimate kontrolli- ja auditeerimisasutuste juhid kokku saanud tavaliselt kord aastas Kontaktkomitees (*Contact Committee*). Ühenduse õiguses puudub nimetatud organil ametlik alus. 70-date alguses valmistas Kontaktkomitee koos Assambleega (Euroopa Parlamendi eelkäija) ette EÜ asutamislepingu parandused, mille alusel loodi Euroopa Kontrollikoda. Osutatud parandused võeti vastu 1975. aastal ja nagu varem mainitud - Kontrollikoda alustas tööd 1977. aasta oktoobris.

Seega tegelikkuses olid liikmesmaad ajaks, mil Kontrollikoda tööd alustas, juba ära harjunud Komisjoni talituste inspekteerimis- ja kontrollimiskäikudega. Isegi praegu ületavad need Kontrollikoja enda poolt tehtud kontrollimisi umbes poole võrra (Nt. Soome).

1979. aastal võeti ka Euroopa Kontrollikoda Kontaktkomitee liikmeks ja tema osa kõrgeimate kontrolli- ja auditeerimisasutuste töös üha märgatavamaks muutunud. Kuigi formaalselt on komisjon säilitanud oma vabatahtliku iseloomu, on nüüd olemas *de facto* avaldus tema *raison d'être* kohta (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 188c lõige 3). Tegelikuses on Euroopa Kontrollikojust saanud olulisim komponent Kontaktkomitee töös ning aeg ja pingutused, mis on vajalikud Kontaktkomitee (koos seda toetavate kontaktametnike komitee ja töögruppidega) töös osalemiseks on liikmesriikide kõrgeimate kontrolli- ja auditeerimisasutuste jaoks küllalt märkimisväärne.

EL leping art. 248 (end. 188c)

EL lepingu art. 248 (end. 188c) sätestab, et Kontrollikoda teostab auditeerimist koostöös liikmesriikide riigikontrollide või kui neil ei puuduvad vajalikud volitused, siis riigi pädevate talitustega.

Selle säte eesmärk oli/on rajada funktsionaalne side Kontrollikoja ning liikmesriikide auditeerimisasutuste vahel. Viimased omavad õigust osaleda Kontrollikoja auditeerimistöös ja on tegelikkuses väärtuslikud partnerid Kontrollikoja audiitoritele, kuna:

- on vajadusel kvalifitseeritud töäjõud Kontrollikoja auditeerimistöös ning käsutavad ka inimressurssi liikmesriikide auditeerimisasutustes;
- teavad liikmesriigi seadusi ja olustikku;
- omavad kogemusi ja teadmisi;

- omavad informatsiooni oma auditeerimisasutuse auditite kohta.

Praktikas teevad Kontrollikoda ja liikmesriikide auditeerimisasutused usalduslikku koostööd, säilitades samal ajal oma sõltumatus. SEEGA, kontrollikoda teostab kontrolli koostöös riikide kõrgeimate kontrolli- ja auditasutustega, kes informeerivad omakorda Kontrollikoda kavatsusest kontrollis osaleda. Samuti peavad nad Kontrollikoja nõudmisel viimasele esitama kontrolli läbiviimiseks vajalikud dokumendid või informatsiooni. Tänapäevaks on väljakujunenud hea sidesüsteem liikmesriikide ning Kontrollikoja vahel, mis sisaldab auditite kavandamist, täitmist ja järelkontrolli liikmeriikides.

Tuleb märkida, et suurenev detsentraliseerituse aste Ühenduses suurendab järk-järgult liikmesriikide auditeerimisasutuste rolli ühenduse auditeerimisel. Horisontaalne koostöö on suurenenud ning seaduslikust sättest on saanud igapäeva töös vajalik element. Üha rohkem kasutatakse ühiseid ressursse ning levinud on ka Kontrollikoja ning liikmesriikide ühisauditid (*joint audits*).

Koostöö liikmesriikidega on erinev ning sõltub liikmesriigi võimalustest (vabadest vahenditest – nt kas on parasjagu inimest, kes võiks Kontrollikoja auditimeeskonna töös osaleda) ning arusaamadest koostööst¹². Asutamislepingus sisalduvat liikmesriigi kõrgeimate kontrolli- ja auditasutuste õigust Kontrollikoja auditites osaleda tõlgendatakse mitmeti. Suurbritannia riigikontrolli seisukoht on üldse mitte osaleda teatud auditites, kui on olemas hea põhjus mitte osaleda. Teisalt, Portugali riigikontroll on osalenud Kontrollikoja poolt Portugalis läbi viidud Ühenduse tulude ja kulude kõikidel kontrollkäikudel. Rootsi riigikontroll on valmis võtma tööle audiitoreid, kes saadaksid Kontrollikoda tolle kontrollkäikudel, kuid praegu ollakse siiski seisukohal, et sidepidamise korraldus, nii nagu see algselt oli, on ebapiisav. Enamasti tähendabki koostöö liikmesriigi **riigikontrolli esindaja määramist** Kontrollikoja kontrollimeeskonna juurde **vaatlejaks**¹³.

Ühisauditid on auditid, milles Euroopa Kontrollikoda ja üks või mitu riigikontrolli ühendavad oma vahendid ühise auditi läbiviimiseks. Ühisauditite osakaal on suurenenud 90-ndate aastate algusest alates. Samuti on läbiviidud mõningaid paralleelseid ehk **koordineeritud auditid**, milles kaks või enam kontrolliorganit teevad eraldi küsitlusi samal teemal. Austria osalemine Euroopa Kontrollikoja auditites ja on tähendanud paralleelset auditit (ehkki mitte nime poolest). Liikmesriikide riigikontrollide jaoks tähendavad ühisauditid tavapärasest suuremat koormust. Portugali riigikontroll on toetanud ühisauditite ideed järgmiste sõnadega: “Raskustest ja lisakuludest hoolimata vaadeldakse seda kogemust positiivse ja rikastavana, sest see võimaldab teadmiste kasulikku tõlgendust valdkondades, mis on ühinemisel väga olulised ning võimaldab vahetada kogemusi auditimeetodite ja menetluste kohta, mis on kasulik mõlemale

¹² Riikide kohta täpsemalt on võimalik lugeda SIGMA nr 20.

¹³ Nt. Austria Riigikontroll usub aktiivsema osalemisvormi võimalikkusesse, mis tõstatab küsimuse, kas aktiivne osalemine Euroopa Kontrollikoja poolt algatatud ja läbiviidud kontrollimistes ei kahjusta Austria iseseisvust. Riigikontroll lahendas probleemi sõltumatu auditiga, millest auditeeritavaid üksuseid teavitatakse. St., et riigikontrolli proovis leida lahendusi samadele küsimustele, mis Euroopa Kontrollikoda, kasutades omaenda meetodeid ja auditileidude analüüsi ning aruandlusprotseduuri, mis on sätestatud põhiseaduse ja riigikontrolliseadusega.

riigikontrollile ning aitab ühtlustada koordineeritud auditite läbiviimist.: Austria Riigikontrolli hinnang ei olnud nii positiivne: "Üldiselt võetuna ja arvestades Riigikontrolli vahendite (raha, töötajate aeg) piiratud hulka ollakse Euroopa Kontrollikoja ühisauditite suhtes reserveeritud positsioonil, kuna ühisauditite planeerimiseks ja koordineerimiseks tehtavad pingutused ja kulutused on märkimisväärsed". Suurbritannias juhitakse tähelepanu paralleelaudititega kaasnevatele raskustele ja veelgi suurematele probleemidele, mis võivad esile kerkida seoses ühisaudititega. Ühisauditite küsimus ja probleemid on hetkel vaatluse all Kontaktkomitee töö raames.

V Kontrollimehhanismid kandidaatriikides

□ **Kesk ja Ida-Euroopa (KIE)** riikides ei ole sellist kontrollimudelit nagu mitmetes EL liikmesriikides, kus kontrollimine viiakse läbi *ex ante* tehingute kontrolli koos tsentraliseeritud siseauditi funktsiooniga. Samuti ei kasutata Põhja-Euroopa kontseptsiooni isereguleeriva finantsjuhtimise süsteemi näol, mis põhineb rangetel reeglitel eelarve täitmise ja raamatupidamise kohta, mille kohta esitatakse aruanne parlamendile ja mida juhib rahandusministeerium. Enamikus KIE maades on olemas välisauditi funktsioon (riigikontroll), kuid siseauditi funktsioon on arenenud väga ebahühtlaselt. Kõige märkimisväärsemaks näiteks on Ungari, kus on valitsuse tasemel loodud siseauditi büroo, algselt rahandusministeeriumi, nüüd otse peaministri alluvuses, mis jälgib riigieelarve täitmist ning tagab, et mõistliku finantsjuhtimise põhimõtteid korralikult aktsepteeritaks. Tulemusaudit on KIE maades suhteliselt tundmatu nähtus.

□ **Kokkupuutepunkt: TACIS ja PHARE**

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning EL ühine kokkupuute punkt kontrolli alal väljendub TACIS ja PHARE programmide kaudu. TACIS, mis on suunatud Venemaa ja end. NSVL riikidele, on Brüsselist koos vastavate riikide EL delegatsioonide ja TACIS büroodega juhitav programm. Kuna PHARE programm on suunatud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide abistamiseks, kes on ühtlasi suures osas ka uued EL kandidaatriigid, keskendub kontroll eelkõige PHARE programmide jälgimisele. PHARE programme juhitakse samuti Brüsselist koos nendes riikides asuvate EL delegatsioonide ja keskasutuste projektijuhtimisüksustega. Kontrolli teostavad finantskontrolli peadirektoraat (DG XX) ja Komisjoni teised üksused, eelkõige I ja IA peadirektoraat. Finantskontrolli direktoraat töötleb andmeid Brüsselis ja teostab kontrolli auditikäikude kaudu asjassepuutuvatesse riikidesse, kaasa arvatud faktiotsimiskäigud ja seminarid.

Endise riigikorra ajal Kesk- ja Ida-Euroopa riikides avalik halduse ning kontrollimehhanismide funktsioneerimisel ei saanud rääkida nende sõltumatusel, ent just kontrollimehhanismide puhul on sõltumatus väga oluline kriteerium. Seetõttu ei toimunud ka korralikku kontrolli tulude-kulude üle, veel vähem saab rääkida sisekontrolli, siseauditi ning väliskontrolli funktsioneerimisest. Seega, riigikorra muutumisel ja vabaturu põhimõtete sisseviimisel puudus esialgu igasugune kogemus nii kaasaegsest finantskontrollist kui ka "projektijuhtimisest", sealhulgas nt võistupakkumise alusel korraldatavatest riigihangetest (seotud PHARE projektidega).

□ Väliseksperdid

Vastavalt SIGMAle on EL Komisjon püüdnud kasutada PHARE programmi algusest peale osana koolitusprotsessist, mis on mõeldud KIE maade administratsioonile¹⁴. Lisaks projektijuhtimise kohta käiva teabe tutvustamisele enamasti lääne konsultantide kaudu, on PHARE moodustanud projektijuhtimisüksuste võrgustiku. Need üksused on loodud olemasolevasse haldusstruktuuri, tavaliselt asjakohasesse kesksesse ministeeriumisse. Projektijuhtimisüksuste eesotsas on tavaliselt ministeeriumi vanemametnik ja neis töötavad ministeeriumi inimesed (*KÜSIMUS loengus osalejatele – kuidas teie ministeeriumis täpselt on? Kuivõrd läbipaistev on üleüldse ministeeriumi üksuste töö? Kui palju teatakse PHARE projektidest?*). Üksustes on tavaliselt ka välisriikide ekspert(-id) (vastavalt Komisjoni ja erinevate EL konsultatsioonifirmade vahelsõlmitud lepingutele). Väliseksperdidde kohaoleku eesmärk: riigiametnikud omandaksid vajalikud teadmised töö käigus ja seeläbi oleks ministeerium ise võimeline üle võtma projektide juhtimise ja kontrollimise sel viisil nagu EL liikmesmaade ministeeriumid juhivad ja kontrollivad struktuurifondi projekte.

Ilmselt nii Eestis kui ka teistes KIE maades on olnud rohkesti probleeme väliseksperdidde kohalviibimisega – seda nii adekvaatse nõu kui muudest aspektidest lähtuvalt. SIGMA raport toob välja järgmised puudused:

- kogemuste edastamine konsultantidelt rahvuslikele ametnikele ei ole olnud nii täielik ja tulemuslik kui kavatsatud ja ministeeriumide poolt on surve pikendada lepinguid väliskonsultantidega;
- ebasoodsad turutingimused kõrgelt kvalifitseeritud avaliku sektori ametnike värbamiseks tööle võrreldes erasektori ülespuhutud palkadega, mille tõttu on projektijuhtimisüksuste spetsialistid suundunud erasektorisse;
- mõnede Kesk-Euroopa maade meetmed võitlemaks eelmises punktis osutatud trendi vastu: nad on andnud PHARE projektide juhtimise üle “erasihtasutustele”, mis sageli asuvad samas ministeeriumis, ja maksnud neile erasektori palka või on PHARE projektidega tegelevate liikmesriigi ametnike palga kunstlikult liiga kõrgeks ajanud;
- raskused tööjõu värbamisega projektijuhtimisüksustesse nendes maades, kus ei taheta tarvitada eelmises punktis kirjeldatud abinõusid.

□ Kontrolliliigid

Vastavalt DG XX korraldatud uurimistele (ennekõike faktiotsimiskäigud ja seminarid) ei ole KIE maades ei ole ühtset sisekontrolli, siseauditi ja välisauditi kontseptsiooni. Enamikus KIE maades on olemas välisauditi funktsioon (kõrgeim kontrolli- ja auditasutus), mis sarnaneb kas kontrollikojale või riigikontrollile, mis mõningatel juhtudel annab aru parlamendile. Mõnedes maades võib kõrgeim

¹⁴ Teel EL-ga ühinemiseks võib PHARE projektide finantskontroll ja audit anda ettevalmistuse sisekontrolli ja siseauditi struktuuride loomiseks, mida vajatakse pärast liitumist. Peale selle on olemas PHARE fondides säte institutsionaalse arendamise kohta ja pakutakse sellekohast tehnilist abi.

kontrolli- ja auditiasutus kombineerida oma välise kontrolli funktsiooni teatud kulutuste eelkontrolliga. SIGMA väitel ei ole välise audiitori sõltumatus mõiste kõigis KIE maades tugevalt kinnistunud ja reformi algaastail teostas välise kontrolli funktsiooni mõningail juhtudel kontrolliministeerium, mis kuulus valitsuse koosseisu.

Seega on väidetavalt siiski praktiliselt kõikidel KIE maades vaja tõsiselt arendada ja täiustada nii sise- kui väliskontrollimeetmeid ministeeriumides kesk-, regionaal- ja kohalikul tasandil tagamaks korraliku arvestuse fondide haldamise ja projektide täitmise üle (sellega puutuvad KIE maad lihtsalt kõige rohkem kokku). Tuleks arvestada, et EL liitumine on liikmesriikide kontrolli- ja auditiasutuste arvates toonud kaasa märgatava, ehkki mitte olulise audititegevuse suurenemise. Kontrollimeetmete arendamisel tuleb ennekõike ikkagi arvestada, et erinevad auditid täiendaksid üksteist: siseauditi funktsioon, olles välisest kontrollist sõltumatu, peaks olema sellega sobivalt sünkroniseeritud, nii et väline audiitor saaks siseauditi tööd kasutada. Sõltumatus on võtmenõue nii sise- kui välisauditi puhul.

SIGMA väitel võib Euroopa Liit sellele protsessile efektiivselt kaasa aidata, mitte ainult nõustamise¹⁵, erialase abi ja eeskuju varal, vaid ka pakkudes avaliku teenistuse institutsioonide selgeid mudeleid, mida KIE riigid võivad kohandada oma traditsioonidele ja olukordadele. Abi saab ka INTOSAI ja EUROSAI liikmestaatusest, mis võimaldab kasutada EL liikmesriikide kõrgeimate riiklike kontrolli- ja auditiasutuste ning Euroopa Kontrollikoja kogemusi. Mitteametlikud kontaktid Komisjoniga (20. peadirektoraat) võivad samuti aidata taotlejamaadel põhjalikult tutvuda EL finantskontrolli ja auditi korraldusega üldiselt ja ka Komisjoni mitmesuguste kontrolli- ja audititeenistuste rolliga. Enamasti on kandidaatriigid ka varmalt kõiksugu kontakte arendanud.

□ SIGMA soovitused kandidaatriikidele

Kandidaatriikide riigikontrollid peaksid ka väga varakult tähelepanu pöörama:

- riigi kontrolli ja auditit reguleerivale seadusandlusele ja
- oma inim- ja muude ressursside piisavusele.

Seejuures kerkib esile põhimõtteline küsimus selle kohta, kas riigikontrolli praegune juriidiline pädevus on piisav täitmaks sidepidamisrolli vastavalt asutamislepingu artiklile 188c.3. Teine küsimus puudutab niihästi personali oskuseid ja kogemusi kui töötajate arvu. EL fondide audititöös osalevad isikutel peavad olema samasuguseid auditi- ja raamatupidamisoskused kui nende kolleegidel teiste liikmesriikide kõrgeimates kontrolli- ja auditiasutustes ning Euroopa Kontrollikojas. Seega on nende keeleoskus väga oluline.

¹⁵ *Euroopa leping* näeb ette audiitor- ja finantskontrollialase koostöö, sealhulgas vajaduse korral tehnilise abi andmise EL poolt. Euroopa Liidu Kontrollikoda (ECA) ja kandidaatriikide riigikontrolli juhid kirjutasid 1996 a. oktoobris Luksembourgis alla koostöö deklaratsioonile, mis toimub usaldusametnike tasemel ning haarab finantside kontrollimise metodoloogiat ja praktika ühtlustamise valdkonda, kõrgeimate kontrolliasutuste institutsionaalse tugevdamise küsimusi, kutsealase väljaõppe aspekte. (NPAA-st)

VI Kontrollimehhanismid Eestis

- Skeem – kodutöö – mis on reaalsuses nii ja mis mitte?
PS! Vähemalt üks nool on vale – see, mis läheb valitsusest Riigikontrolli.
 - Arutelu sise- ja väliskontrolli olukorrast Eestis. (vt andmed 15.oktoobrist 1999.a. sisekontrolli üksuste olemasolu kohta ministeeriumides; väljavõtet VV sisekontrolli süsteemi loomise tegevuskavast)
 - Kes auditeerib Riigikontrolli?
- Riigikontrolli seadus - <http://www.sao.ee/Est/rkseadus.html>
- Märgi ära ja soovita kindlasti tutvuda (PS: minu arvates võib muuta ametnike suhtumist Riigikontrolli – toob välja Riigikontrolli vead ja edasimineku)

SIGMA eksperdiuurimus Eesti Vabariigi Riigikontrollis
<http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Ylevaade/review.html>

- Diskussioon loengus– kontrolli problemaatika ning lahendused...
 - ***Probleemid (kasutada diskussiooni õhutamiseks, arendamiseks – kõik ei pruugi olla adekvaatsed väited)***
 - Riigikontrolli töö eesmärgistatus; üleüldine negatiivne maine.
 - Kontrollimine kui negatiivne tegevus - võib olla ka NL pärand, nõ kultuuri-küsimus – kontrollimine kui negatiivne tegevus. Tagakiusamise efekt. Tegelikult peaks kontrollimine, olgu see siis sisene või väline kontroll, tooma ühele organisatsioonile kasu.
Samas kontrollijate suhtumine: tulevad ja käsutavad ning kontrollivad selle sõna halvemas tähenduses.
 - Kaadriprobleem. Kontrollijad ei tea, mida nad kontrollima peavad. Vähe inimesi, kes teavad, mis sisekontroll peaks olema (need, kes läbi viivad, õpivad ka ise). Veel vähem inimesi, kes teavad, mis tulemuskontroll on ja kuidas see funktsioneerib. Tulemuskontrolli olemust mõistvad inimesed alahindavad tulemuskontrolli keerulisust.
 - Eelarve kontroll – Rahandusministeeriumi roll ja suutlikkus
 - Sisekontrollide vähesus/nõrkused. Sisekontrolli rollist (≠ siserevisjon) ei ole siiani täpselt aru saadud. Puudub ka ühene lähenemine.
 - Väikeriigi problemaatika – kontrollijad tunnevad kontrollitavaid.
 - Ka ametnike suhtumise negatiivsus on takistavaks teguriks kontrollimehhanismide arenemisel.
 - Ühinemine EL-ga. Riigi kontrolli ja auditit reguleeriva seadusandluse vastavus EL nõuetele. Teistes riikides on EL ühinemine toonud kaasa märgatava audititegevuse kasvu - kas Eesti kontrollisüsteemid on sellega arvestanud (inim- ja muude ressursside piisavus)?

▪ ***Lahendused ?!***

- Süsteemne lähenemine kontrollitemaatikale
- Riigikontrolli eesmärkide täpsustamine
- Riigikontrolli ettepanekud riigiasutustele peaksid olema adekvaatsed ning kasulikud, et kontrolliasutuse maine teiste riigiasutuste seas ei devalveeruks ja et ettepanekuid arvestataks ja täitma hakataks.
- Riigikontrolli ja ministeeriumide suurem koostöö kontrollipõhimõtete (metoodika) väljatöötamisel.
- Kontrollitavate kaasamine kontrollistandardite väljatöötamiseks ka organisatsiooni siseselt (siseaudit/sisekontroll).
- Ministeeriumiga läbiarutamine, milles nähakse ise probleeme ja mis võiks olla kontrolli tulemus (reaalne kasu).
- Kasutada nii sise- kui tulemuskontrolli juurutamisel ühte ministeeriumi pilootorganisatsioonina.
- Avaliku ja erasektori audiitorite rotatsioon. Üldiselt raskesti teostatav, mõeldav finantsauditi puhul.

Lisaks:

- koopia kontrolliskeemist (principal skeem)
- koopia 1998.a. Kontrollikoja SoA-st
- koopia: list of useful terms
- koopia: EU regulations concerning budgeting, financial control and external audit
- koopia: list of abbreviations

Kirjandust:

- <http://www.eca.eu.int/>
European Court of Auditors
- http://www.nao.gov.uk/publications/state_audit/state.htm
State Audit in the European Union. 1996 (UK – updated 1999)
- <http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/bilan/bilanen-web.htm>
Evaluation Review 1998 DG XIX
- <http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/communication99.htm>
The Commission's Communication 1999 - Spending more wisely: Implementation of the Commission's evaluation policy
- <http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Ylevaade/review.html>

SIGMA eksperdiuurimus Eesti Vabariigi Riigikontrollis

- <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/pubno19.htm>
Effects of European Union Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control (1997). Sigma papers no. 19. OECD: Paris.
- <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/pubno20.htm>
Effects of European Union Accession, Part 2: External Audit (1997). Sigma papers no. 20. OECD: Paris.
Sigma paperite eestikeelne versioon peaks varsti olema saadaval aadressilt <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/3RDLANG.html>

Muud head materjalid sise- ja väliskontrolli kohta:

- Goni, E.Z. (1991) *Financial Management Innovations in Europe*. EIPA: Maastricht.
- Lumijärvi, I and S.Salo (1997) *Steering and auditing: public management reform and the new role of the parliamentary actors*. Bern: Peter Lang AG.
- Juhtimiskontroll kaasaegses valitsusadministratsioonis: mõned kogemuslikud võrdlused (1996). Sigma kogumik nr.4. OECD: Paris.
- Current good practices and new developments in Public Service Management. Commonwealth Portolio. Commonwealth Secretary January 1996.
- INTOSAI(International Organization of Supreme Audit Institutions) ja EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions) materjalid.
<http://www.intosai.org/>; <http://www.eurosai.org/>