

AVALIKUKS KASUTAMISEKS
OCDE/GD(97)164

EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE MÕJUD

TEINE OSA:
VÄLISAUDIT

SIGMA KOGUMIK: Nr. 20

EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE MÕJUD
TEINE OSA: VÄLISAUDIT

SIGMA KOGUMIK: Nr. 20

MAJANDUSARENGU JA KOOSTÖÖORGANISATSIOON (OECD)

Pariis

56553

SIGMA PROGRAMM

SIGMA – (i.k. Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) Toetusprogramm Valitsemise ja Juhtimise Täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides - on loodud turumajandusele siirduvate riikidega koostööd tegeva Majandusarengu ja koostööorganisatsiooni (OECD) keskuse ja Euroopa Liidu PHARE programmi ühisel algatusel. Nimetatud organisatsioonide poolt ühiselt ellu kutsutud programm toetab kolmeteistkümne turumajandusele siirduva riigi püüdlusi avaliku sektori haldusjuhtimise reformimiseks. Programmi põhirahastajaks on PHARE.

Majandusarengu ja Koostööorganisatsioon on 29 arenenud turumajandusega riigi valitsuste vaheline organisatsioon. Organisatsiooni nõustamisalane ja abistava tegevuse peamiseks eesmärgiks on toetada reformide läbiviimist Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ning endise Nõukogude Liidu territooriumil ja seda kõige erinevates majandusvaldkondades. PHARE pakub rahalist abi, et aidata oma partnerriikidel Kesk- ja Ida-Euroopas jõuda arenguastmeni, mil nad on valmis enesele võtma Euroopa Liidu liikmesriigi kohustused.

PHARE ja SIGMA teenindavad samu riike: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Makedoonia (vabariik endise Jugoslaavia koosseisus), Ungari, Läti, Leedu, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia.

SIGMA asutati 1992. aastal ja ta on SIGMA sisemiseks lüliks Majandusarengu ja Koostööorganisatsiooni Avaliku Juhtimise Talituses, mis varustab avaliku juhtimise alase informatsiooni ja ekspertanalüüsidesega poliitikategijaid ning hõlbustab avaliku sektori juhtide vahel kontaktide loomist ja kogemuste vahetamist. SIGMA pakub teenindavatele riikidele ligipääsu võimalusi arenenud riikide avaliku juhtimise struktuuridega tutvumiseks, võrdlusinformatsiooni kogumiseks ja avaliku teenistuse juhtimisega seotud tehniliste oskuste omandamiseks.

SIGMA:

- * abistab toetust saavaid riike nende püüdlustes parandada valitsemist, mis tähendab juhtimise tõhustamist ja avalikus teenistuses hõivatud isikute teadlikkuse tõstmist nii demokraatia väärtustes, eetikas kui ka seadusenormide järgimise suhtes;
- * aitab kord-korralt suurendada kohalike juhtide kompetentsust riigivalitsemise tasandil, et see vastaks rahvusvahelise suhtlemise nõuetele ja oleks kooskõlas Euroopa Liiduga integreerumise kavadega.
- * toetab Euroopa Liidu ja teiste doonorriikide programme, et aidata kaasa avaliku sektori juhtimise reformidele teenindavates riikides ja anda omapoolne panus doonorriikide tegevuse koordineerimisesse.

Kogu selle töö juures on siiski prioriteediks valitsuste vahelise koostöö hõlbustamine. Nimetatud tegevus hõlmab ka Kesk- ja Ida-Euroopa avaliku sektori struktuuride kujundamisega tegelejate logistilist abistamist, nende kujundajate omavahelise kogemuste vahetamise korraldamist, samuti koostööd samas vallas tegutsevate isikute ja organisatsioonidega demokraatlikes maades.

SIGMA tegutseb viies erinevas valdkonnas: täitevvõimu reform ja rahvuslik strateegia; poliitiliste otsuste tegemise juhtimine; kulutuste juhtimine; avaliku sektori juhtimine; täitevvõimu tegematajätmised.

Lisaks levitab teabeteenuste talitus elektroonilistel ja füüsilistel kandjatel materjali riigi juhtimisega seotud teemade kohta.

OECD Autoriõigus, 1997

Taotluse käesoleva materjali paljundamisloa saamiseks ja selle osaliseks või täielikuks tõlkimiseks esitada järgmisel aadressil: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Käesolevas kogumikus väljendatud seisukohti ei tohi esitada kui Euroopa Komisjoni, Majandusarengu ja Koostööorganisatsiooni liikmesriikide või programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlikke seisukohti.

EESSÕNA

Euroopa Liidu eelarve-, finantskontrolli ja auditinõuete järgimine on Euroopa Liidu liikmeksolemise üks põhinõudeid. SIGMA uurib seda kahes väljaandes, mis sisaldavad seitsme EL liikmesriigi kogemusi, sealhulgas kolme uue liitunu kogemusi seoses EL eelarve-finantskontrolli ja auditiprotseduuride ja –nõuete integreerimisega rahvuslikku süsteemi. Väljaanded kirjeldavad ka Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja poolt kasutatavaid keskseid määruseid ja protseduure. Käesolevat väljaannet täiendab SIGMA kogumik nr. 19 – Euroopa Liiduga ühinemise mõjud. Esimene osa: Eelarvestamine ja finantskontroll, mis käsitleb liitumise mõju eelarvestamisele ja finantskontrollile.

Nende väljaannete eesmärgiks on abistada Kesk- ja Ida-Euroopa riike, kes taotleavad Euroopa Liiduga ühinemist, aru saamast mängus olevatest ideedest, anda võrdlevat informatsiooni erinevate liikmesriikide poolt kasutatavate lähenemisviiside ja lahenduste kohta ning summeerida saadud kogemused ja õppetunnid.

Lähenemisviisiks on anda ülevaade teemast ja analüüsida võtmeküsimusi, mida kajastada ja mille üle arutleda. Keskendutud on praktilistel kogemustel, mis on saadud ja järeldustel, mis on tehtud nende poolt, kelle igapäevatöö hõlmab valitsemise kohandamine ja arendamine seitsmes riigis. Kaks väljaannet annavad ülevaate neis riikides kasutatavatest rakendusstrateegiast ning seotud määrustest ja protseduuridest. Lisades on loetletud lühendid ja antud kasulike terminite seletused ning nimekiri EL määrustest koos viitenumbritega eelarvestamise, finantskontrolli ja välisauditi valdkonnas.

Kogumikke ei tohiks käsitleda kui lõpp-produkte. Eesmärgiks on hoopis pakkuda mõtlemisainet tulevastele seminaridele, workshopptidele ja diskussioonidele Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu liikmesriikide praktikute vahel.

Ettekannete koostamine, mis jõudis lõpule 1997. aasta kevadel, toimus tihedas koostöös Tšehhi Vabariigi, Ungari ja Poola riigikontrollide, Eurointegratsiooni komisjonide, rahandusministeeriumite esindajate ja autorite esindajate sidusgrupiga. Autorid töötavad Austria, Taani, soome, Prantsusmaa, Portugali, Rootsi ja Ühendkuningriigi valitsustes ja kõrgeimatest auditi- ja kontrolliasutustes.

SIGMA soovib tänada ettekannete autoreid ja sidusgrupi liikmeid nende pühendumuse eest. samuti soovime tänada asutusi, mida nad esindavad, projekti aktiivse toetamise eest. Kogumikus väljendatud vaated on vastavate autorite vaated ja ei pruugi kajastada nende asutuste, mida nad esindavad, sidusgrupi ega SIGMA vaateid.

Projekti initsiaatoriks SIGMA-s oli Larry O'Toole. Projekt viidi ellu Kjell Larssoni vastutusel tihedas koostöös Richard Alleniga. Administratiivset ja tehnilist toetust pakkusid Belinda Hopkinson, Michael Koch, Françoise Locci ja Alette Wernberg. Käesolev väljaanne ilmub ka prantsuse keeles pealkirjaga "Incidences de l'adhésion à l'Union européenne – Partie 2, audit externe (Documents SIGMA : No 20)"

Lisainformatsiooni saamiseks võtke ühendust Kjell Larssoniga allpool toodud aadressil.

Käesolev aruanne on avaldatud OECD peasekretäri egiidi all.

SIGMA-OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, Prantsusmaa

Tel (33 1) 45 24 79 00; Faks (33 1) 45 24 13 00

e-post: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

Siiä tuleb SISUKORD

ÜLEVAADE VÄLJAANDEST

C.J.Carey³⁷

1. Viimase kümne aasta jooksul on Euroopa Komisjon Ühenduse eelarve täitmise eest vastutava institutsioonina näidanud üha rohkem ja rohkem huvi liikmesriikide poolt Ühenduse fondide kontrollimiseks kasutatavate vahendite efektiivsuse suhtes. Tegelikult teenib korraliku järelevalve tagamine Ühenduse fondide kasutamise üle liikmesriikide ühiseid huvisid. EL liikmesmaade kõrgeimate kontrolliasutuste reaktsioon Komisjoni välisauditi menetluste ja nõuete suhtes on lahkneb mitmel põhjusel, sealhulgas on ka seadustest tulenevad põhjused. Käesolev ülevaade toetub erinevaid riike käsitlevatele artiklitele, mis kirjeldavad üksikasjalikult erinevate riikide kõrgeimate kontrolliasutuste kogemusi koostööst Komisjoni teenistustega ja Euroopa Kontrollikojaga (i.k. *European Court of Auditors*). Käesolev trükis täiendab SIGMA kogumikku nr. 19 – “Euroopa Liiduga ühinemise mõjud – Esimene osa. Eelarvestamine ja finantskontroll” –, mis käsitles liitumise mõju eelarveprotsessile ja finantskontrollile. Mõlemal juhul on lähtenurgaks valikuliste arutus- ja vaidlusküsimuste analüüs.

2. SIGMA on veendunud, et erinevate liikmesriikide välisauditi protseduure ja liitumisnõudmisi käsitlevate vastuste kokkukoondamine võiks olla niihästi õpetlik Kesk- ja Ida-Euroopa taotlejamaadele kui ka teenäitajaks võimalike küsimuste osas, mida peaks tulevikus lähemalt uurima EL jätkuva arengu kontekstis finantsjuhtimise ja välisauditi valdkonnas, sealhulgas koostöö vallas Komisjoni teenistuste, Euroopa Kontrollikoja ja liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega.

1. Taust

3. Ühenduse alguspäevadest saadik on riikide kõrgeimate kontrolliasutuste juhid kokku saanud tavaliselt kord aastas Kontaktkomisjonis (i.k. *Contact Committee*). Ühenduse õiguses puudub nimetatud organil ametlik alus. Seitsmekümnendate aastate alguses tegi Kontaktkomisjon koostööd Assambleega (Euroopa Parlamendi eelkäija) EÜ asutamislepingu paranduste ettevalmistamisel, mille põhjal loodi Euroopa Kontrollikoda. Osutatud parandused võeti vastu 1975. aastal ja Kontrollikoda alustas tööd 1977. aasta oktoobris.

4. Ajaks, mil Kontrollikoda tööd alustas, olid liikmesmaad juba ära harjunud Komisjoni teenistuste inspekteerimis- ja kontrollimiskäikudega. Isegi praegu ületavad sellised inspekteerimised liikmesriikidesse Kontrollikoja poolt tehtud kontrollimisi umbes poole võrra (vt. artiklit Soome kohta).

5. Enne Kontrollikoja loomist oli Ühenduse kontrolli- ja auditisüsteem põhiliselt autonoomne ja olemuselt isereguleeriv. Võtmeroll oli finantskontrolööril, kellelt tuli muretseda eelnev heakskiit iga kuluartikli puhul. Kontrolli ülesehitus oli valdavalt prantsusepärane (vt. artiklit Prantsusmaa kohta).

6. Asutamislepingusse sisseviidud parandused, millega loodi Kontrollikoda, töid Ühenduse seadustesse esimest korda sisse viite riikide kõrgeimatele kontrolliasutustele. Kontrollikoda peab kontrolli läbi viima koostöös riikide kõrgeimate kontrolliasutustega, kes informeerivad Kontrollikoda oma kavatsusest kontrollis osaleda. Samuti peavad nad Kontrollikoja nõudmisel viimasele esitama kontrolli läbiviimiseks vajalikud mis tahes dokumendid või informatsiooni. (vt. TEC, Article 188c.3).

³⁷ C.J.Carey on Euroopa Komisjoni Lepituskogu esimees, kelle ülesandeks on läbipaistvuse loomine EPATF aruandlusse. Mr Carey, UK Riigikassa endine ametnik, oli neli aastat (1974-78) koosseisuline teenistuja UK alalises esinduses EEC juures Brüsselis, sellele järgnevalt spetsialiseerus avaliku teenistuse ja parlamendi kulutuste aruandluse kontrollimisele. 1983 aastal lahkus ta UK avalikust teenistusest, olles nimetatud Euroopa Kontrollikoja liikmeks, kus ta töötas üheksa aastat.

7. 1979. aastal sai EKK Kontaktkomisjoni liikmeks ja sellest ajast saadik on tema kohalolek kõrgeimate kontrolliasutuste horisondil üha nähtavamaks muutunud. Kuigi formaalselt on komisjon säilitanud oma vabatahtliku iseloomu, on nüüd olemas de facto avaldus tema raison d'être kohta lõige (Art 188c.3). Tegelikuses on nüüd EKK Kontaktkomitee töö põhikeskmeks ja aeg ning pingutus, mida nõuab kontaktkomitee (koos seda toetava kontaktametnike komitee ja tööguppidega) töös osalemine on küllalt märkimisväärne rahvuslike kõrgeimate kontrolliasutuste jaoks.

8. Viimase kümne aasta jooksul on Euroopa Komisjon, osutades üha suuremat ja aktiivsemat huvi liikmesriikide poolt Ühenduse fondide kontrollimiseks võetud meetmete efektiivsuse suhtes, kasutusele võtnud kaks tähtsat algatust eesmärgiga kaasata rahvuslikke kontrolliteenistusi põllumajanduse subsidiiumide ja struktuuriliste fondide kontrollimiseks ja revisjoniks ning kindlustamiseks, et nende töö standard vastaks teatud minimaalsetele kriteeriumidele (vt kõnealuste initsiatiivide kohta lähemalt paragrahvi 3 "Liikmesriik kui kasusaaja" lõige 17-20 ja osa 4 "Finantskontrolli koordineerimine ELs ja ja rahvuslikul tasandil" lõigud 28 ja 29 SIGMA kogumikust *Effects of European Union Accession - Part I. Budgeting and Financial Control*). Kõrgeimate kontrolliasutuste reageeringud nendele initsiatiividele on olnud mitmesugused. Samas kui Ühendus on seadustanud suhted Kõrgeimate kontrolliasutuste ja EKK vahe, ei ole ta kunagi püüdnud seadusega reguleerida EKK ja Komisjoni vahelisi suhteid.

9. On tõenäoline, et Komisjon jätkab oma joont ja teeb liikmesriikidele ettekirjutusi järgimist vajavate kontrolli ja revisjoni protseduuride osas ja nõuab neilt sealjuures teatud miinimumstandarditest kinnipidamist. Laienemine koos lisanõudmistega, mida see asetab Komisjoni enda kontrolli ja inspeksiooni teenistustele, lisab sellele protsessile uut hoogu. Käesoleva artikliga püütakse selgitada mõningaid lahknevusi kõrgeimate kontrolliasutuste reageeringutes EU liikmelisusele.

Seda tehes võib artikkel heita valgust küsimusele, milline on kõige efektiivsem panus, mida kõrgeimad kontrolliasutused, kooskõlas oma sõltumatu staatuse ja kutsumusega kui rahvuslikud kontrolliorganid, võivad anda EU finantsjuhtimise jätkuvasse reformiprogrammi? Küsimus on sama sobiv nii olemasolevatele liikmesriikidele kui Kesk- ja Ida-Euroopa taotlejamaadele.

2. Liitumise mõjust kontrollitegevusele.

10. Enamik kõrgeimatest kontrolliasutustest leiab, et liitumine on toonud kaasa märgatava kuid mitte olulise kontrollitegevuse suurenemise. Õhendkuningriigi KK arvestab, et ELga seotud tööd võtab ligikaudu 2 % kogu töömahust," mis on suures piires proportsioonis Ühendkuningriigi kulustega, mis kaetakse Euroopa Ühenduse eelarvest".

11. Selline kalkulatsioon ei ole õiglane määramatu hulga lähenemisnurga ja organisatsiooniliste muutuste tõttu, mida liitumine on algstaadiumis mõnedele KKdele kaasa toonud. EL reeglitega kooskõla kontrollimine nõuab alguses olulisi pingutusi selles suhtes, et neid tuleb tundma õppida. Ja uute reeglite rakendamine võib kontrollimisel kaasa tuua lisariski. Liitumise tagajärgede hulgas, tsiteerib Portugali KK nihet ex ante kontrollimise suunas ja mitmedistsipliinsete kontrollimeeskondade kasutuselevõtmist programmide hindamise puhul "See nõuab tohutut institutsionaalset paindlikkust".

12. Võimaliku vajaliku kultuurilise nihke ulatus on välja toodud Rootsi KK alljärgnevas tähelepanekus: "Me ei saa välistada võimalust, et mingil määral on väärtjuhtimise, korrapärase, pettuse ja korrupsiooni põhjus EL maksesüsteemi sees tingituna tema ülesehitusest. Kui rahvusliku ja "Euroopa" eelarvefonde kasutatakse samal eesmärgil, võib olla suurem vearisk seoses suhteliselt keerulisema reguleeriva struktuuri tõttu... Põhimõtteline lähenemine ja struktuur mis on endastmõistetav kontrollihaldamissüsteemides mis nüüd kehtivad Rootsis tänu ELi liikmelisusele erineb teatud olulistest aspektides meie

rahvuslikust praktikast. See tähendab, et Rootsi ametnikel ei ole alati kerge mõista ja rakendada neid kontrollsüsteeme." Audiitor, kes planeerib endale prioriteetseid valdkondi, peab võtma arvesse riski, et rahvuslikud haldussüsteemid ei pruugi samasugust hoolt ja tähelepanu pühendada EL fondide juhtimisele kui rahvuslikele fondidele.

3. Koostöö EKKga

13. Nüüdseks on olemas hästijuurdunud sidepidamisrutiin, mis hõlmab EKK auditi kavandamist, täitmist ja järelkontrolli liikmesmaades. Selle modus operandi leiab kajastamist mitmete riikide artiklites (vt näit Portugali artikli 3. osa, alajaotust 2.3.A ja Soome artikli 7. osa). Koostöö aluseks olevat põhimõtet on Rootsi artiklis kirjeldatud järgmiselt: "Kontrolliorganite vahelist koostööd ELs peab iseloomustama ka respekt erinevate osalevate kontrolliorganite suhtes, kus juhtrolli ei suruta reeglina peale vaid otsustatakse vastavalt vajadusele sõltuvalt konkreetsest juhtumist. A priori tingimuseks on, et põhiliselt peab iga kontrolliorgan ise otsustama kas koostöö annab mingit lisatulu." Riikide artiklid peegeldavad mõningaid rahvusliku lähenemise erinevusi koostöö suhtes EKKga.

14. Lepingu optsiooni KKde õiguse kohta osaleda EKK kontrollimistes (revisjonides) tõlgendatakse mitmeti (mitmel viisil). Ühendkuningriigi KK seisukoht näeb ette üldse mitte osaleda mõnedes kontrollimistes "kui mitteosalemiseks on hea põhjus". Teisalt, Portugali KK "on saatnud kõiki Kontrollikoja

Ühenduse tulude ja kulude kontrollimisi mis Portugalis on läbi viidud". Näib, et mõnes KKs otsustakse osalemine pragmaatilisel sõltuvalt käsutada olevatest ressurssidest (eeldatavasti on see Ühendkuningriigi puhul põhiline takistus (sund). Rootsi KK on valmis võtma tööle audiitoreid, kes saadaksid kontrollikoda, kuid on praegu seisukohal, et tema esialgne sidepidamise korraldamine oli ebapiisav.

15. Ülalmainitud juhtudel on osalemine tavaliselt tähendanud KK esindaja lisamist EKK kontrollimeeskonna juurde vaatlejaks. Austria KK usub aktiivsema osalemisvormi võimalikkusesse, mis tõstatab küsimuse, kas aktiivne osalemine EKK algatatud ja läbiviidud kontrollimises ei kompromiteeri ta iseseisvust. KK lahendas probleemi sellega, et kuulutas kontrollitavatele välja "sõltumatu kontrollimise". See tähendab, et KK kontrollis samu küsimusi kui EKK ja "kasutas omaenda meetodeid ja kontrollileidude hindamisi, oma aruandlusprotseduuri mis on sätestatud konstitutsiooni ja riigikontrolliseadusega".

16. Jätkates varasemat diskussiooni Kontaktkomisjoni raamistiku üle on KKd ja EKK alates 90ndate aastate algusest peale teinud koostööd piiratud arvu ühiste kontrollimiste läbiviimiseks. Need on kontrollimised, milles EKK ja üks või enam (rohkem) KKd ühendavad oma ressursid ühise kontrolli küsitluse läbiviimiseks. Selle idee variatsioonina on olnud mõned katsed paralleelsete või koordineeritud kontrollimistega, milles kaks või enam kontrolliorganit teevad eraldi küsitlusi samal teemal. Austria osalemisformular EKK kontrollimistes (vt eelmist lõiku) on paralleelne kontroll igas muus suhtes välja arvatud nimetuse poolest.

17. Mitmed KKd rõhutavad ühiskontrollimiste väärtust õpetlikkuse osas. KK juhivad ka tähelepanu suhteliselt rasketele nõudmistele, mida kõik koostöövormis EKKga asetavad nende käsutuses olevatele inimressurssidele. Portugali KK väljendab oma toetust ühiskontrollimistesse järgmiste sõnadega: "Vaatomata rasketele ja kaasnevatele lisakulutustele peetakse kogemust jätkuvalt positiivseks ja rikastavaks, kuna see võimaldab vastastikku kasulikku teadmiste läbiimbumist valdkondades, mis on olulised integratsiooni seisukohalt ja annab võimaluse kogemuste vahetuseks kontrolli meetodite ja protseduuride osas mis on vastastiku kasulik mõlemale KKle ja mõjub soodsalt ühetaolisusele (ühtlusele), mis on vajalik koordineeritud kontrollimiste puhul". Austria KK hinnang on vähempositiivne: " üldiselt võetuna ja arvestades KK ressursside piiratust (raha töötajate aeg) on ta EKKga ühiskontrollimiste suhtes reserveeritud positsioonil... kuna ühiskontrollimiste planeerimiseks

ja koordineerimiseks tehtavad pingutused ja kulutused on märkimisväärsed". Ühendkuningriigi artiklis juhitakse tähelepanu paralleelsete kontrollimistega kaasnevatel raskustel ja pigem suurematele raskustel, mis võivad esile kerkida seoses ühiskontrollimistega. Ühiskontrollimiste küsimust vaadeldakse praegu Kontaktkomisjoni töö raames.

18. Veel üks koostöövorm KKde ja EKK vahel puudutab EKK kohustust lepingu punkti 188.c.3 järgi "anda Euroopa Parlamendile ja Nõukogule kinnitusavalduse (ingl k statement of assurance) aruandluse usaldatavuse ja selle aluseks oleva tegevuse seaduslikkuse ja määruste vastavuse kohta". See on väga spetsiifiline (eriline) kohustus, mis on võrreldav kontrolli seisukoha (audit opinion) või kinnitusega (certificate), mis on audiitori töö normaalseks lõppjäreldeks erasektoris. See paneb audiitorile - antud juhul siis EKKle - suure tõendamiskohustuse, tagada (kinnitada) ja olla valmis näitama, et järelused toetuvad kontrolli tõendusmaterjalile.

19. Pärast arutelusid Kontaktkomisjonis on EKK püüdnud läbirääkimistel leida kahepoolseid leppeid (korraldusi) KKdega vabatahtlikkuse alusel selleks, et ta saaks kasutada KKde kontrollimiste tulemusi oma kinnitusavalduse (ingl k lüh SOA). Läbirääkimiste teemaks on vähendada EKK töökoormust seoses kinnitusavaldusega ja/või tugevdada seda alust, millele kinnitusavaldus toetub. Võtmeküsimuseks on siinjuures ulatus mil määral EKK on kindel, et KK kontrollitulemused on usaldatavad. Siin on ühtivus Komisjoni hiljutiste initsiatiividega, millele viidatakse eespool paragrahvis 7. Mõlemal juhul tegutsevad rahvuslikud kontrollorganid vastavalt standarditele, mis on kehtestatud või kooskõlastatud Ühenduse institutsioonidega. Läbirääkimised ei ole veel lõppenud, kuid kui nad on edukad, võiks eeldada, et selline asjade korraldus, mille puhul kahe osapoole rollid on teineteist pigem täiendavad (komplementaarsed) kui lisandavad, kujutab endast säästlikumat (cost-effective) tuleviku koostöömudelit kui ühiskontrollimised.

4. Koostöö Komisjoniga

20. EL seaduses ei ole sätestatud otseselt kontaktidesse KKde ja Komisjoni vahel, ja kuni viimase ajani olid sellised kontaktid harvad. Ühendkuningriikide KK leiab, et sellised kontaktid on väärtuslikud, näiteks kui valmistatakse uurima määrusterikkumisi ja pettusi seoses ühtse (ühise) põllumajanduspoliitika skeemidega. Riikide artiklid lasevad arvata, et KKd hakkavad enam huvitu tundma Komisjoni tegevuse vastu.

21. Soome KK on palunud regulaarset ja operatiivset informatsiooni Komisjoni revisjonikäikude kohta Soome ja fondide ülekandmise kohta, mida Komisjon teeb otse Soome residentidele (millest riigivõimul ei ole automaatset teavet). KK peab Komisjoni audiitoreid siserevidentideks ja on seisukohal, et informatsioon Komisjoni kontrollkäikude kohta on välisrevidentidele sama vajalik kui tulemused, mis on saadud oma riigi siserevisjoni poolt. Andmed otseülekannete kohta Soome kasusaajatele on vajalikud võimaldamaks KKI täita oma riigi seadust ja tõendada kõigi Soome ülekantud ELi fondide korrektset käsitlemist, sõltumata sellest kas need on eelarvelised või mitte.

22. Riikide artiklid näitavad erinevaid reageeringuid Komisjoni kahele Initsiatiivile (algatusele), millele on viidatud eespool, 7. paragrahvis. Prantsusmaal, Rootsis ja Ühendkuningriigis, on riigivõim määranud oma KKd kinnitavaks (certifying) asutuseks. vastavalt regulatsioonile 1663/95. Teadvustades nende rolli ebatavalist olemust antud asjas, on Prantsuse KK loonud revisjonikomisjoni kinnitamistöö tegemiseks ja Ühendkuningriigi KK on astunud lepingulisse suhtesse oma riigi makseid teostava ametiga. Kuid, sarnased ettepanekud riigivõimu poolt Taanis ja Soomes on leidnud põhimõttelist vastuseisu nende riikide KKde poolt. Need KKd on rõhutanud, et nad ei pea KK seisukohalt õigeks (kohaseks) sekkuda otseselt või kaudselt läbirääkimistesse Komisjoni finantskontrolöri ja rahvuslike kontrollijate vahel struktuursete fondide protokollide üle. (vt eespool 16.par. ja SIGMA

kogumik nr 19. Euroopa Liiduga ühinemise kaasnähud - I osa. Eelarveprotsess ja finantskontroll.

5. Lõppmärkused.

23. ELi seadusandlus annab uue liikmesriigi KKle märkimisväärse vabaduse otsustada kui aktiivset rolli ta tahab täita ELi fondide kontrolli- ja revisjoniprotsessis. Isegi sidepidamiskohustus (liaison obligation) ei ole lepingu punkti 188c.3 järgi automaatselt siduv KK suhtes igasugustel tingimustel (olukordades). Nagu käesolev artikkel on näidanud, eksisteerib olemasolevate ELu KKde lähenemistes märkimisväärseid lahknevusi.

24. Sellele vaatamata jääb riikide artiklitest mulje, et enamik KKsid tahab jätkata koostöö arendamist EKK ja teiste KKdega ning Euroopa Komisjoniga vaatamata formaalsetele ja muudele takistustele, millega mõnukord kokku puututakse. Portugali KK on sõnastanud oma argumendi koostöö poolt järgmiselt: Kuna kontrollisse puutuvad rahvuslikud huvid harmoniseeruvad üha enam Euroopa Kontrollikoja omadega, eriti projektide ja programmide puhul, mida finantseeritakse koos Euroopa Liidu ja Euroopa liikmesriikide poolt, siis koostöö Portugali Riigikontrolli ja Euroopa Kontrollikoja vahel on tugevnenud."

25. Taotlejariikide KKde jaoks ei ole mitte liiga vara alustada plaanide tegemisega liitumisjärgseks osalemiseks selles koostööprotsessis. INTOSAI Ja EUROSAI liikmeks olemine võimaldab neil saada osa (kasu) EL KKde ja EKK kogemustest. Mitteametlikud kontaktid Komisjoniga (DG XX) võivad samuti aidata taotlejamaadel põhjalikult tutvuda EU finantskontrolli ja revisjoni ülesehitusega üldiselt (organisatsiooniga, korraldusega, struktuuriga) ja eraldi Komisjoni mitmesuguste koontrolliteenistuste rolliga.

26. Need KKd peaksid ka väga varakult tähelepanu pöörama (i) riigi kontrolli ja revisjoni reguleeriva seadusandluse ja ii) oma inim- ja muude ressursside adekvaatsusele (piisavusele). Põhimõtteline küsimus, mis kerkib esile on (i) et kas KK olemasolev juriidiline pädevus on piisav sidepidamisrolli jaoks lepingu punkti 188c.3 järgi. Teine küsimus puutub niihästi personali oskustesse ja kogemustesse kui nende arvu. EL fondide revisjonitöös osalevad töötajad vajavad samasuguseid revisjoni ja raamatupidamisoskusi kui nende vastaspool teistes KKdes ja EKKs. Keeleõppel on oluline osa selles varustuses.

AUSTRIA

Wolfgang Wiklicky³⁸

1. Peatüki kokkuvõte

27. Käesolevas artiklis kirjeldatakse mõningaid välisauditi aspekte Austrias, sealjuures seadusandlust ja organisatsioonilist ülesehitust.

28. Austria ühines Euroopa Liiduga 1. jaanuaril 1995.a. Järelikult on suhted Austria Riigikontrolli (ARK) ja Euroopa Kontrollikoja (EKK) vahel põhijoontes ära määratud. Rõhuasetus on praktilistel küsimustel, mis hõlmavad sidepidamise korraldust, suhete juhtpõhimõtteid, infovahetust (infovoogusid) ja revisjonis osalemist. Austria Riigikontrolli kui sõltumatu organi ja Euroopa Kontrollikoja vaheliste suhete juhtpõhimõtet peab iseloomustama kui usalduslikku vahetust partnerite vahel.

29. Austria ühinemine Euroopa Liiduga ei mõjutanud ARK juriidilist pädevust revisjoni osas. Neid ei laiendatud. Kuid revisjoni ulatus suurenes. ARK on vastutav kõigi rahavoogude - ja oluliste finantsoperatsioonide eest - mida Austria Valitsus saab Euroopa Liidult (näit. raha Ühenduse struktuurasetest fondidest) ja (mida täidetakse?) mis lähevad läbi föderaal- ja provintsis tasandi aruandlusest. Veel on Austria Riigikontroll vastutav ELi ressursidesse makstava Austria finantspanuse revisjoni eest. Need revisjonid sisaldavad kinnipidamise kontrollimist olemasolevatest reeglitest ja regulatsioonidest, kaasa arvatud asjakohased EÜ seadused, mis käivad fondide erinevate allikate kohta.

30. Kuid Austria Euroopa Liiduga Ühinemise tulemusena ja peamiselt Euroopa kontrollikoja tegevuse tõttu Austrias tuli oluline osa ARK administratiivsetest lisaulesannetest katta olemasolevatest ressurssidest (personal, eelarve). Teiste sõnadega, ARKle ei antud lisakohti ega rahalisi vahendeid, et katta ELga ühinemisele järgnenud kulutusi ja ressursse. Selleks, et tulla toime jätkuvate kontaktidega EKKga, oli vaja ARKs teha mõned sisemised ümberkorraldused, näiteks loodi sideametniku funktsioon.

31. Selleks, et täita oma revisjoni ülesandeid kõige objektiivsemal ja erapooletumal viisil, on ARK sõltumatu valitsusadministratsioonist. Põhimõtteline küsimus on see et ta on aruandekohustuslik - aastaaruannete ja spetsiaalsete aruannete kaudu - ainult seadusandlike organite (Rahvusnõukogu - ingl k National Council - või provintsi parlamendi) ees. Pärast esitamist tuleb aruanne avaldada.

32. Konstitutsioonist ja seadusest tulenevate eelduste valguses, ei täida ARK praegu mingeid ülesandeid seoses pettuste vastaste sammudega. Sellele vaatamata võivad ARK välisauditid toimida praktiline pettusevastane preventiivne abinõuna.

33. ARK on osalenud ühes ühiskontrollimises (koos EKKga ja mitmete teiste KKdega), mis käsitles erinevate infoallikate ühtimatust (ühtesobimatust) kaudsete maksude osas liikmesriikides. Selle revisjoni tulemusena koostatakse ühine aruanne.

2. Sissejuhatus

34. Austria kui föderaalvabariigil on föderaalne struktuur (ülesehitus), mis tähendab, et seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim on jagatud (Austria Vabariigi) keskvalitsuse, mida

³⁸Wolfgang Wiklicky töötas alates 1986. a Austria Riigikontrollis - ARK (Austrian Court of Audit - ACA) audiitorina ja 1996. a ARK sideametnikuna ja Euroopa küsimuste Osakonna juhataja asetäitjana. Viimase seitsme aasta jooksul on ta tegeusenud ka lektorina Haldusjuhtimise Föderaalakadeemias. Eelnevalt oli ta assistendiks? reklaami ja turuuringute erialal Viini Majanduse ja Ärijuhtimise Ülikoolis (1982-1986).

kutsutakse ka föderaalvalitsuseks ja üheksa osariigi (nimetatakse ka föderaalprovintsid, provintsid ehk sks k Länder) valitsuste vahel.

35. Austria Riigikontrolli (ARK) olemasolu on garanteeritud konstitutsiooniga (Title Five of the Federal Constitutional Law, Article 121 to Article 128). Õiguslik statuut (põhikiri) sisaldub põhiliselt 1948. a Riigikontrolli seaduses.

36. ARK on sõltumatu föderaalvalitsusest ja esitab aruanded otse Rahvusnõukogule (parlamendi esimene koda). Seega ei ole ARK administratiivvõim vaid pigem peaks teda nägema seadusandliku kogu olulise osana. Ta on Rahvusnõukogu otseses alluvuses.

37. ARK kontrollipädevusse kuulub administratiivvõimu asutused, kindlaksmääratud institutsioonid ja ettevõtted nii föderaal- kui provintsi tasandil. ARK on Austrias üks ja ainuke organ, millel on sedavõrd lai võimupiirkond välise finantskontrolli osas avalikus sektoris.

38. Austria Vabariik ühines Euroopa Liiduga 1. jaanuaril 1995. a. Austria ühinemine Euroopa Liiduga ei mõjutanud ARK kontrollipädevust. See ei laienenud.

39. Kuid kontrollimiste ulatus (maht) laienes. ARK on vastutav kõigi rahavoogude - ja oluliste finantsoperatsioonide eest - mida Austria Valitsus saab Euroopa Liidult (näit. raha Ühenduse struktuurilistest fondidest) ja (mida täidetakse?) mis lähevad läbi föderaal- ja provintsi tasandi aruandlusest. Veel on Austria Riigikontroll vastutav ELi ressurssidesse makstava Austria finantspanuse revisjoni eest. Need revisjonid sisaldavad kinnipidamise kontrollimist olemasolevatest reeglitest ja regulatsioonidest, kaasa arvatud asjakohased EÜ seadused, mis käivad fondide erinevate allikate kohta.

3. Välisauditi aspektidest Austrias

3.1 Seadusandlus välisauditi kohta

40. ARK organisatsioonilist ülesehitust ja tema ees seisvaid ülesandeid valitsevad seadusesätted on kirjas föderaalkonstitutsiooni 1929. a versiooni viiendas jaos (Title V). ARKl lasuvad kohustused ja ülesanded on täpsemalt kindlaksmääratud 1948. a Riigikontrolli seadusega.

3.2 Välisauditi organisatsiooniline struktuur

41. Nagu eespool mainitud, on ARK Rahvusnõukogu otseses alluvuses. Kontrollifunktsiooni teostatakse föderaal- ja provintsi tasandil. ARK kontrollifunktsioonid on kõikehõlmavad ja ainulaadsed, kuna ta on täiesti sõltumatu (täidesaatva võimu tähenduses (mõttes) avaliku sektori välisauditi organ Austrias.

42. Funktsionaalselt on ARK Rahvusnõukogu ja provintsi maapäevade (provintsi parlamentide) organ, sõltuvalt sellest kas ta kontrollib föderaal- või provintsi valitsuse finantstegevust.

43. Selleks, et täita oma kontrolliülesandeid kõige objektiivsemalt ja erapooletumalt on ARK sõltumatu valitsusadministratsioonist. Põhimõtteks on, et ta on aruandekohustuslik - aastaaruannete ja spetsiaalsete aruannete kaudu - ainult seadusandlike organite (Rahvusnõukogu ja maapäeva) ees. Pärast esitamist kuuluvad aruanded avaldamisele.

44. Austria välisauditi organisatsioonilist struktuuri ei ole Euroopa Liiduga ühinemine mõjutanud.

45. Kuid Austria Euroopa Liiduga Ühinemise tulemusena ja peamiselt Euroopa kontrollikoja tegevuse tõttu Austrias tuli oluline osa ARK administratiivsetest lisäülesannetest katta olemasolevatest ressurssidest (personal, eelarve). Teiste sõnadega,

ARKle ei antud põhimõtteliselt lisakohti ega rahalisi vahendeid, et katta ELga ühinemisele järgnenud kulutusi ja ressursse.

46. Selleks, et tulla toime jätkuvate kontaktidega EKKga, oli vaja ARKs teha mõned sisemised ümberkorraldused, näiteks loodi sideametniku funktsioon (vt allpool punktid 4.2 ja 4.1).

3.3 Kontrolli fookus (tulipunkt)

47. Kontrollimistel uuritakse raamatupidamise korrektsust (õigsust) ja kooskõla (vastavust) olemasolevatele regulatsioonidele nagu ka tegevuse säästlikkust, tõhusust ja efektiivsust. ARK ei piirdu mingil juhul oma uurimistes raamatupidamise matemaatilise korrektsuse väljaselgitamisega.

48. Praktikas on tegevuse tulemuslikkuse kontrollimised kõige tavalisemad. Se tähendab, et finantsjuhtimine ja -tegevus on peamiseks kontrolliküsimuseks. Kuid juhul kui on vahe ühelt poolt säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse ning teiselt poolt seaduslikkuse ja kehtivatele reeglitele vastavuse vahel, peab ARK neile lahkvestustele selgelt osutama.

3.4 Välisauditi süsteemid, meetodid, rutiinid ja protseduurid

49. Üldiselt võttes kujutavad konstitutsiooni jaotus V ja kaks lihtsat seadust - Riigikontrolli seadus ja Rahvusnõukogu kodukord - endast avaliku sektori välisauditi nurgakivi Austrias. Oluline on märkida, et põhimõtteliselt oleneb kontrollimiste algatamine ARKst endast. Põhiliselt viib ARK oma kontrollimised läbi ex post.

50. Selle süsteemi raames kasutab ARK mitmesuguseid erinevaid meetodeid, rutiine ja protseduure. Näited on järgmised: kontrolliplaan aastaks ja prognoos järgneva perioodiks, konkreetsed kontrolliplaanid, kus detailsemalt määratletakse erinevad valdkonnad ja teemad kontrollimiseks; statistilised proovivõtmise protseduurid; ja riskianalüüs, mis tugineb eelmiste kontrollimiste kogemustele, selleks et valida välja (selekteerida) olulised osised (küsimused) sügavuti kontrollimiseks. Peale selle annab ARK kontrolli käsiraamat kasulikku informatsiooni konkreetsetel teemadel andes teoreetilise taustinfo, rakendatavad protseduurid ja kontrollnimestikud.

51. Kohapeal kontrollimise puhul on eriti oluline alljärgnev:

kõigi dokumentide - raamatupidamiszhurnaalide, tõendavate dokumentide, lepingute, kirjavahetuse, toimikute ja raamatupidamise sissekannete (kirjete), jne., kassa arvatud elektroonilise andmetöötlemise toimikute, mida ARK vajalikuks peab - läbivaatamine;

bilansiaruannete ja litsentseeritud eraaudiitorite aruannete läbiuurimine ja analüüsimine;

intervjuud ametnike ja kontrollitava teiste esindajatega;

küsimustike kasutamine;

ja kohapeal kassa (sularaha)seisu kontrollimine.

52. Oma kontrollimisteks on ARKl õigus kasutada (palgata) eksperte.

53. Kontrollimiste läbiviimisel ja leidude teatavaks tegemisel (avalikustamisel) ei riku ARK ega ükski tema poolt kasutatud ekspert ärisaladuse pidamise nõuet.

3.5. Kontrolli ulatus

54. ARK presidendile või ARKle endale on, *inter alia*, eriliselt usaldatud järgmised ülesanded:

föderaalse finantsaruande koostamine (kokkupanemine);

föderaalvalitsuse finantstegevuse kontrollimine (kaasa arvatud kõigi föderaalametite või selleks otstarbeks föderaalvalitsuse ametite poolt määratud isikute (organite) hallata olevate annetuste, fondide ja institutsioonide finantstegevuse kontrollimine). See õigus hõlmab veel ettevõtteid, milles föderaalvalitsus, kas üksi või koos teiste ARK kontrollipädevusse kuuluvate juriidiliste isikutega, omab vähemalt 50% aktsiakapitalist, capital stock? või equity? nagu ka ettevõtete finantstegevust, mille tegevust täielikult või koos selliste juriidiliste isikutega juhib föderaalvalitsus.

samavõrdne kontrolliulatus kehtib provintside, vähemalt 20 000 elanikuga kohalike omavalitsuste ja kogukondade liitude suhtes;

avaliku sektori seadusele alluvate ja föderaal- või provintsifonde kasutavate korporatsioonide finantstegevuse kontrollimine;

seadusega määratud teiste organite finantstegevuse kontrollimine;

sotsiaalkindlustusasutuste finantstegevuse kontrollimine;

ja põhikirjaliste professionaalsete esinduste finantstegevuse kontrollimine.

55. Kindlaksmääratud kontrolliulatuses võib ARK enda suva järgi otsustada kõikide EL fondidest Austriasse tulevate rahavoogude kontrollimise üle - kaasa arvatud vastavate organisatsiooniliste struktuuride, valitsuste haldus- ja sisekontrollisüsteemide kontrollimise üle - ning samuti EL eelarvesse makstava Austria finantspanuse vastavuse kontrollimise üle kehtivatele reeglitele ja regulatsioonidele, kaasa arvatud asjakohased EÜ seadused. Seda võiks vaadelda pigem kui ARK kontrollitegevuse rikastumist mitte laienemist.

3.6 Ülesannete jaotus ARK ja teiste kontrolli organite vahel.

3.6.1 ARK ülesanne.

56. ARK võimupädevus võimaldab tal kontrollida siserevisjoni teostajaid nii föderaal- kui ka provintsi tasandil ning välisauditi teostajaid? provintsi tasandil. Seega on ARKl kõige ulatuslikum kontrollipädevus Austria Vabariigis.

57. Valmistades ette kontrollimisi püüab ARK koordineerida oma tegevust üksustega, mis vastutavad siserevisjoni eest föderaaltasandil ning üksustega, mis välisauditi eest vastutavad provintsitasandil.

3.6.2 Föderaaltasand

58. Iga föderaalministeeriumi struktuuris on üksused, mis vastutavad siserevisjoni eest vastavas ministeeriumis. Üldreeglina on siserevisjon sõltumatu administratsioonist ja on ideaalkujul allutatud otse asjaomasele ministrile, kellele ta esitab oma aruanded.

3.6.3 Provintsi tasand

59. Provintsiavalitsustes on erinevad struktuuriüksused, mis on vastutavad ühelt poolt siserevisjoni ja teiselt poolt välisauditi eest. Nende siserevisjoni ja välisauditi üksuste tegevusulatus ja vastutus on piiratud vastavate provintsiavalitsuste finantsjuhtimisega.

60. Reeglina on siserevisjon provintsi tasandil ideaalkujul sõltumatu administratsioonist ja allub otse asjaomasele provintsi valitsejale, kellele esitatakse aruanded.

61. Välisauditi eest vastutavad üksused provintssides on samuti sõltumatud administratsioonist, kuigi organisatsioonilises mõttes on nad osaks provintssivalitsusest. Kuid kontrollifunktsiooni teostamisel alluvad nad vastava provintsi maapäevale, kellele nad esitavad aruanded.

3.6.4 Valitsusesiseste revisjoniüksuste ülesanded ELi kontekstis

62. Siserevisjoni eest vastutavale üksusele föderaalne põllumajandusministeeriumi koosseis ja vastavatele üksustele kolme provintssivalitsuse koosseis on antud ? ülesanne tegutseda

Euroopa põllumajanduse juhtimise ja toetamise fondi (EPATF) makseagentuuride tsertifitseerimisagentuuridena. (vt Council regulation (EC) no. 1287/95 ja Commission Regulation (EC) no. 1663/95). ELi ülesannete täitmise spetsiifilises kontekstis ei ole ei ARKl ega erafirmadel (litsenseeritud audiitorid) märkimisväärset rolli.

3.7 Välisaudit ja pettusevastased abinõud.

63. ARK konstitutsioonist ja seadusest tulenevatest eeldustest lähtuvalt? ei oma ta praegu mingeid ülesandeid pettusevastaste abinõude osas. Sellele vaatamata võib ARK kontrollitöö toimida kui praktiline preventiivne pettusevastane abinõu.

4. Suhted ARK ja Euroopa Kontrollikoja (EKK) vahel.

41. Seadusandlus.

64. Vastavalt Euroopa Liidu lepingu punkti 188c sätetele, on EKK ühenduse välisauditijaks. Sellest tuleneb, et EKKl on autonoomne võim, mis tugineb esmasele Ühenduse seadusandlusele ja sõltumata sellest, kas liikmesriikide KKd on või ei ole pädevad viima liikmesriikides ja Ühenduse institutsioonides läbi kontrollimisi.

65. EKK ülesanded seoses Ühenduse tulude ja kulutuste kontrollimisega kontrollimisega on sarnased ARK ülesannetega finantsjuhtimise ja -tegevuse kontrollimisega föderaal-, provintsi-, ja munitsipaaltasandil.

66. Euroopa Liidu leping kohustab EKKt andma kinnitustunnistust /kinnitusavaldust (ingl k statement of assurance - lüh SOA)aastaruannete usaldatavuse kohta. Ta peab samuti kontrollima selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja ja määrustele vastavust. Seda tüüpi kontrollimine kui finantskontroll on EKK ainulaadne ülesanne.

67. Lepingu punktis 188c öeldakse EKK ja rahvuslike kontrolliorganite kohta järgmist "Liikmesriikides viiakse kontrollimisi läbi sidet pidades rahvuslike kontrolliorganitega, või juhul, kui neil ei ole vajalikku pädevust, pädevate ministeeriumitega."

68. Sõltumata sellest, kas rahvuslik KK (kellel on vajalik pädevus) teeb koostööd "pidades sidet" EKKga või mitte, on EKKl sõltumatu õigus liikmesriikides (kohapeal) kontrollimisi läbi viia, mis põhineb esmasel? Ühenduse seadusandlusel. Tõepoolest sätestatakse lepingu samas punktis, et " kontrolli..., kui vaja, teostatakse kohapeal Ühenduse teistes institutsioonides ja liikmesriikides."

4.2 Kontaktkomisjon ja kontaktisikute (sideametnike, kontaktametnike) kohtumised/koosolekud

69. Selleks, et luua pidev informatsioonivahetus EKK ja liikmesriikide KKde vahel, on olemas kaks mitteametlikku kanalit (mitteametlik tähendab, et ei ole kirjalikke regulatsioone ja ametlikke protseduure). Nendeks on kontaktametnike kohtumised ja KKde juhtide/presidentide/riigikontrolöride Kontaktkomisjon. Kontaktametnike koosolek koguneb kaks korda aastas (kevadel korraldab selle üks liikmesriik; hilissuvel või varasügisel kutsutakse koosolek kokku EKKs Luksemburgis). Nende kohtumiste ülesanne on valmistada ette liikmeriikide KKde presidentide Kontaktkomisjoni koosolekule, mis koguneb kord aastas (see toimub hilissügisel ja üle/iga teine aasta korraldab selle EKK).

70. Alates 1995. a on muude hulgas järgnevad teemad olnud arutusel neil kohtumistel (mõnede teemade ettevalmistamine on delegeeritud sideametnike (kontaktametnike) ad hoc töögruppidele:

koostöövõimalused EKK ja KKde vahel ühiskontrollimiste osas;

Euroopa Liidu lepingu punkti 188c sõnastuse/formuleeringu "pidades sidet - ingl k in liaison with" tähendus praktikas(see on otsustava tähtsusega punkt EKK ja KKde vahelistes suhetes ja seda ei ole alates EKK loomisest alates 1975. a kunagi lahendatud ega lõpuni selgitatud);

Euroopa standardid kontrollimiseks, mis põhinevad INTOSAI kontrollistandarditel;

Käibemaksu (VAT) kontrollimine liikmesriikides;

Punktide 92 ja 93 (liikmesmaade poolt antud abi teatavakstegemine) rakendamine/täitmine liikmesriikides;

EKK ja Komisjoni poolt liikmesriikides tehtavate kontrollimiste koordineerimine (see küsimus on eriti tähtis);

ja progressiaruanded Valitsustevahelise konverentsi arutelude kohta, nii palju kui need puudutavad EKK ja liikmesriikide KKde suhteid (EKK ettepanek lepingu uue punkti 188.5 osas, mis käsitleb EKK juurdepääsu? Euroopa kohtule (European Court of Justice)selleks säilitada oma õigusi ja prerogatiive liikmesriikide suhtes/vastu);

71. On vaja selgelt tunnistada, et kontaktametnike koosoleku ja veel enam Kontaktkomisjoni kohtumise organiseerimine toob kaasa suuri kulutusi (peamiselt ettekannete tõlkimise kulude ja tõlkide ja sellega seotud varustuse kuludeks) KKle, kes kohtumist korraldab. Näiteks räägitakse kontaktametnike kohtumistel tavaliselt inglise, prantsuse ja saksa keelt. Kontaktkomisjoni koosolekutel on igal delegatsioonil õigus kasutada oma keelt. See tähendab, et on nõutav tõlge peaaegu kõigisse EL keeltesse.

4.3. ARK ja EKK vahelisi suhteid juhtivad põhimõtted.

72. ARK vaatvinklist (mida jagab ka EKK), on suhetele iseloomulik usaldus võrdsete partnerite vahel. Praktikas tähendab see seda, et kogu informatsioonivahetus, koostöö ja koordineerimine (ühiste) kontrollimiste puhul või finantsrevisjonide puhul, mis tehakse kinnitusavalduse otstarbeks sõltub ARK vabast tahtest. Seda vaatevinklit on EKK senini respektierinud.

73. EKK saadab regulaarselt oma aastaaruannet, on aruannet Kinnitusavalduse kohta ja muid eriaruandeid ARKle edasiseks kasutamiseks. Teistpidi saadetakse EKKle ARK aastaruanne - mis on avalik pärast Rahvusnõukogule esitamist.

4.4 ARK praktilised kogemused seoses EKKga

4.4.1 Kontrollimistest teatamine ja informatsiooni liikumine

Infovood?

74. ARK on EKKle kontaktpunktiks. EKK teatab ARK neljakuulise intervaliga oma planeeritud kontrollitegevusest. Konkreetsetest kontrollimistest teatatakse tavaliselt ARKLe kus nädalat ette.

75. Arvukate kinnitusavaldustega seotud finantsrevisjonide puhul on kuus nädalat praktikas osutunud lühikeseks tänu detailsetele infoküsitlustele EKK poolt, selleks, et ette valmistada kontrollimisi. Need küsitlused suunatakse ARKle, kes edastab need kompetentsele instantsile Austria valitsusaparaadis. Hiljem vahendab ARK vastava informatsiooni ja dokumentide saatmist tagasi EKKle. Pakilistel juhtudel võib esineda otsekontakte EKK ja valitsuse kompetentsete instantside vahel kui ARKd informeeritakse nendest kontaktidest ja tulemustest.

4.4.2 EKK kontrollivaldkonnad

76. EKK viib liikmesriikides läbi finants- ja tegevuse tulemuslikkuse kontrollimisi. EKK tegevuse tulemuslikkuse kontrollimise puhul on kontrolli põhifookuses /küsimuseks teatud konkreetse poliitika (policy) tulemused/väljund). Seda tüüpi kontrollimine nõuab soovitud eesmärkide saavutamiseks kasutatud mehhanismide ja süsteemide hindamist. Kulutusi ja tulu kontrollitakse vaatekohast, kas tulu on olnud kulutusi väärt (value-for-money), ja enesestmõistetavalt sisaldab teatud määral finantsrevisjoni, kui ka ainult niipalju, et testida süsteemide toimimist.

77. Senini on ARKl enam kogemusi EKK läbiviidud finantsrevisjonidega. Seda tüüpi kontrollimise eesmärgiks on kontrollida kas Euroopa Liidult saadavad ja Euroopa Liidule kuuluvad summad on nõuetele vastavalt kindlaks tehtud, dokumenteeritud/ kajastatud, aruannetesse kantud, makstud või tagasi saadud. Seda tööd tehakse reeglina kinnitusavalduse raames.

78. Niisugused EKK poolt läbiviidud finantsrevisjonid 1995., 1996. ja 1997. a esimese nelja kuu jooksul olid valdavalt seotud Euroopa Põllumajanduse juhtimise ja garanteerimise fondi (EPATF). Nende kontrollimiste põhirõhk oli vastavusel reeglite ja regulatsioonidega ja sissekannete ja aruannete korrektsusel.

4.4.3 ARK osalemine EKK kontrollimistes

79. Euroopa Liidu lepingu punkt 188c.3. sätestab, inter alia, et rahvuslikud KKAd informeerivad EKKT kas nad kavatsevad kontrollimisest osa võtta.

80. ARK (vastava kontrolliosakonna audiitorid) võttis vabatahtlikult EKK poolt Austrias läbiviidud kontrollimistest. ARK tegi seda sõltumatu kontrollimise kaudu, mis tehti kontrollitavatele teatavaks. See tähendab, et ARK kontrollis samu asju nagu EKK (võrreldav ARK paralleelse kontrollimisega). ARK kasutas omaenda meetodeid ja hinnanguid kontrollileidudele, ja oma aruandlusprotseduuri nagu see on ette nähtud põhiseaduse ja riigikontrolliseadusega. Sellise protseduuri eeliseks on see, et ARK on võimeline Rahvusnõukogule usaldatavalt aru andma EKK tegevusest Austrias.

81. Üldiselt võttes ja arvestades ARK ressursside (raha, inimitunnid?) nappusega suhtutakse reservatsiooniga ühiskontrollimisse EKKga. Arutelud ja kogemused on näidanud, et ühiskontrollimiste läbiviimise eelduseks peab olema ühist huvi pakkuv küsimus /teema ja mõningane loodetav kasu kõigile osavõtvaile KKAdele kuna ühiskontrollimiste planeerimiseks ja koordineerimiseks tehtavad jõupingutused ja kulutused on märkimisväärsed.

82. ARK on osalenud ühes ühiskontrollimises (koos EKK ja mitmete teiste KKAdega) mis puudutas erinevate infoallikate ühtimatust (ühtesobimatust) kaudsete maksude osas liikmesriikides. Selle revisjoni tulemusena koostatakse ühine aruanne.

4.4.4 EKK kontrollileiud.

83. EKK tüüpiline kontrollimise tulemuseks on lähetuse aruanne (mission report)(ainult EKK siseseks kasutamiseks) ja kaks sektori kirja (sector letters), üks saadetakse Komisjonile ja teine ARK kaudu kontrollitavale. Kontrollitavale antakse reeglina kaks kuud aega vastata (kinnitusteatise tarbeks on mõnikord vajalik pingelisem tähtaeg).

84. Kontrollitav saadab oma vastuse EKKLe via ARK. Sel protseduuri etapil võib ARK, kuid ei ole kohustatud, teha lisamärkuse kontrollitava vastusele. Põhiliselt tehakse see sõltumatult ARK rahvuslikust kontrolliprotseduurist, mille ta algatas osa võttes EKK kontrollimisest.

85. EKK saadab koopia liikmesriikide kontrollitavatelt saadud vastustest Komisjonile.

86. On oluline märkida, et Komisjon kannab lõplikku vastutust eelarve täitmise eest isegi kui need on liikmesriigid kes tegelikult haldavad kulusid ja tulusid. Ei liikmesriikide valitsusesd ega KKAd ei võta osa protseduurist EKK ja Komisjoni vahel selleks, et koostada EKK aastaaruanne või eriaruanded.

87. Kui lõplik tekst on EKK liikmete poolt heakskiidetud, avaldatakse see ELi ametlikus ajakirjas Official Journal on the EU koos Komisjoni vastusega, kuid mitte koos liikmesriikide vastustega. Sellele vaatamata võivad EKK ja/või Komisjon neid vastuseid arvesse võtta see sõltub nende äranägemisest.

88. EKK aruandeid arvestatakse Euroopa Parlamendi poolt täitmisprotseduuri osana (Komisjoni eelarve täitmise ametlikul kinnitamisel).

89. Austria on ainult piiratud hulgal kogemusi EKK aruandluspraktikaga, kuna leiud, mis avaldati 1996. a novembris. ei näidanud tõsiseid probleeme.

5. ARK ja Komisjoni suhted.

90. Avaliku sektori välisauditi teostava asutusena ei ole ARKl otseseid suhteid Komisjoniga. ARK ja Komisjoni vahel ja vastupidi ei ole ametlikku pidevat info liikumist. Kuid sideametnike kohtumised on oluliseks osaks infovahetusprotsessis.

91. ARK kasutab ajakirja EU Official Journal, on valitsuse kaudu informeeritud teatud Komisjoni puutuvatest küsimustest (näit. SEM 2000) ja kasutab võimalust esitada küsimusi otse Komisjonile.

TAANI

Hans Andersen³

1. Peatüki kokkuvõte

92. Taanis on Euroopa Liidu tulud ja kulud kaasatud valitsuse aastaeraldistesse. See osutab, et Peakontrolööri Talitus (*Rigsrevisionen*) kannab üldist vastutust fondide välisauditi eest. *Rigsrevisioneni* korraldus vastab ministeeriumide ülesehitusele; üldreeglina auditeerib iga auditiosakond konkreetset ministeeriumi. Teine ja üheksas osakond on hõivatud eelkõige EL fondide auditeerimisega, niivõrd kui nad vastutavad Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumi ning Maksuministeeriumi auditi eest. Praeguseks on peaaegu kõik fondid paigutatud põllumajandussektorisse, ent kuna koostöö muudes valdkondades paraneb, on muud osakonnad asjaga üha rohkem seotud.

93. Suhted *Rigsrevisioneni* ja Euroopa Kontrollikoda (EKK) vahel rajanevad koostööl võrdsete partnerite vahel ja on arenenud suuremate probleemideta. On tõenäoline, et sellele viljakale koostööle on kaasa aidanud sarnasused nende kahe asutuse volituste ja meetodite vahel. Lisaks sellele teeb *Rigsrevisionen* jõupingutusi suhete arendamiseks seekaudu, et peab EKK-s võimalikult palju ametikohti, osaledes Kontaktkomitee kohtumistel, kontaktametnike kohtumistel, töörühmades, vahetades aruandeid ja tehes visiite. Põhiseadusest tulenevatel põhjustel toimivad *Rigsrevisioneni* ja Euroopa Komisjoni vahelised suhted ainult vabatahtlikul alusel.

94. Rahvusvaheliste suhete koondumine peakontrolööri sekretariaati on võimaldanud koordineerida kõiki välissuhteid ja anda peaauditiitorile täielikku ja täpset teavet kõikide sidemete kohta EKK-ga. Samuti on see võimaldanud pakkuda EKK-le ja visiitidel olevatele audiitoritele head teenindust ning siseriiklikku abi auditiosakondadele, millel on EKK-ga ainult piiratud kontaktid.

95. Vastutus EPATF-Tagatis- ja suuniste fondide finants- ja tulemuslikkuse auditi eest – mis ulatub 95 % kogu EL kuludest Taanis – on koondatud *Rigsrevisioneni* EL eriüksusesse. Üksus teeb EKK-ga koostööd seoses auditivisiitide üksikasjalise kavandamisega ja annab abi kohapealsete kontrollide rakendamisel. Enamik finantsauditiülesandeid on suunatud Taani makseasutuse siseauditiüksusele, millele on antud ka vastutus aruannete kinnitamise eest.

96. Ainult ühe makseasutuse asutamine on lihtsustanud EPATF-Tagatisfondide haldamist ja välisauditiit ning on suuresti kaasa aidanud suhtlusele mitmesuguste haldus-, kontrolli- ja auditiüksuste vahel. Makseasutuse elektroonilised andmetöötlussüsteemid on järk-järgult iganenud ning praegu vahetatakse neid välja. See ei vähenda sellegipoolest niisuguste seadmete eeliseid.

97. EL fondide auditiks vajalikke vahendeid on raske hinnata, sest auditi eeltingimused ja meetodid muutuvad pidevalt; valitsusele antakse tõepoolest uusi ülesandeid ning eraauditifirmasid kasutatakse rohkem jne. Siiski võib väita, et igal aastal umbes 10 miljoni Dkr (taani krooni) suuruste EPATF fondide auditiks on vaja 8 siseaudiitorit ja 4-5 audiitorit *Rigsrevisionenis*. Lisaks sellele kasutab sekretariaat välissuhete jaoks EL asutustega aastas umbes 10 inimkuud rohkem kui kasutatakse vahendeid Kontaktkomitee kohtumisteks.

98. EL fondide audit nõuab eriteadmisi ja –oskusi muuhulgas keelte, EÜ õigusaktide ja ülesehituse ning statistiliste kontrollimaterjalide kogumise meetodite alal – neid kõiki ei saa omandada ainult kursustel, vaid tuleb õppida ka töö käigus.

³ Hans Andersen on Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumi auditi ja Põhjamaade koostöö eest vastutava osakonna juhataja. Enne Taani Peakontrolööri Talitusega ühinemist 1984. aastal töötas ta ökonomistina EL heaks Mosambiigis. Ta on auditeerinud rahvusvahelisi koostöö- ja põllumajandusalaseid toiminguid ning oli 1991.-1995. aastani Euroopa Kontrollikodas komanderingus, auditeerides EPATF kulusid.

2. Sissejuhatus

99. Käesolev kirjutis annab Taani EL fondidega seotud välisaudititoimingute üldise kirjelduse. Tähelepanu keskpunktis on siiski EPATF-Tagatiseksiooni fondide audit, sest need on eriti tähtsad.

100. Tänapäeval on raske hinnata mõju, mida Euroopa Ühendusega ühinemine 1973. aastal avaldas Taanis üksnes välisauditiprotsessile ja eristada seda muude oluliste sündmuste mõjust. Näiteks võeti 1975. aastal vastu uus peakontrolöri seadus, mille tagajärjel tehti järgmistel aastatel auditi meetodites ja eesmärgis hulgaliselt muudatusi.

101. Käesolev kirjutis keskendub auditi eeltingimuste hilisematele muutustele, nagu näiteks siseaudititüksuse asutamine makseasutuse, Euroopa Audiitorkoja (EKK) tehtav EL aruannete garantiaruanne, kinnitava üksuse asutamine seoses EPATF aruannetega ning Euroopa Komisjoni programmi SEM 2000 usaldatav finantsjuhtimine.

102. Taani valitsuse erijoonena tuleb ära märkida, et ühinemisest saadik on EL fondid märgatavalt koondunud põllumajandussektorisse ning et fondidega on tegelnud ainult üks maksuamet.

103. Hulk aastaid pärast ühinemist loeti haldus- ja sisekontrollisüsteeme suhteliselt kaasaegseks ja säästlikuks. Süsteemid vastasid üldjoontes liikmesriikide nõuetele ja põllumajandustoetuste üha keerulisematele projektidele. Siiski oli üks oluline erand elektrooniline andmetötlussüsteem, mis järk-järgult iganes. See andis alust mõnedeks märkusteks Peakontrolöri Talituse ja Euroopa Kontrollikoda poolt ning selle tulemusel seatakse sisse uut terviklikku riist-ja tarkvarasüsteemi.

3. Välisauditi aspektid

3.1. Välisauditi kohta käivad õigusaktid

104. EL subsiidiumid kaastakse tavaliselt aastaeraldistesse ning tegelikud tulud ja kulud avalduvad valitsuse aruannetes. Taanis ei kohusta vahendate eraldamine üksnes sellega seotud toiminguid läbi viima, vaid paneb otse ministriile ka vastutuse kulutuste eest. Põhimõtteliselt ei ole võimalik eristada valitsusasutustele, eraisikutele või kohalikele võimudele makstavaid EL fonde ühestki muust riigisubsiidiumist. See osutab, et Taani Peakontrolöri Talitus (*Rigsrevisionen*) on pädev neid tehinguid auditeerima; pealegi kehtivad EL subsiidiumide kohta samad auditinõuded kui riigisubsiidiumide kohta.

105. Siiski tuleb täheldada, et Euroopa määrustes ei esitata nõudmisi, kuidas *Rigsrevisionen* peaks EL subsiidiume auditeerima. Euroopa Komisjon ja Euroopa Ühenduste Nõukogu (CEC) ei ole samuti hõivatud konkreetsete nõuete püstitamisega auditi sisu kohta. Järelikult on EL subsiidiume saavate asutuste või isikute välisaudit riigi asi.

106. Mitmesuguste EL subsiidiumisüsteemide rajamisel ilmnevad seoses subsiidiumitingimustega mitmesugused nõuded kontrollmehhanismide rakendamiseks. Kontrolliülesannete eest vastutavad Taani asutused, mis haldavad kõnealuseid korraldusi, kuid on võimalik valida audiitor, kes võtab enda peale ühe kontrolliülesande või rohkem subsiidiume saavate asutuste eest.

107. Kuigi EL liikmesriikide kõrgematele auditasutustele (SAI-dele) ei esitatud enne ühinemist 1973. aastal mingeid ametlikke nõudeid, jääb mulje, et SAI-de kohta kehtisid mõned mitteametlikud ootused. Näiteks eeldati, et EL fonde auditeeritakse samas ulatuses kui riiklikke fonde ning et audit viiakse läbi vastavalt rahvusvahelistele standarditele. Samuti eeldati, et audit viiakse läbi sõltumatul ja järgneval alusel ning et sellega tegeleb küllaldane hulk pädevaid töötajaid. *Rigsrevisionenil* olid vajalikud volitused ja pädevus ning sellel ei ole kunagi olnud probleeme nende väga üldiste ootuste täitmisega.

108. Praegune riiklik auditisüsteem põhineb õigusaktidel, mis jõustusid 1. jaanuaril 1976. See koosneb peakontrolöri seadusest 26. juunist 1975. aastast (vt seadus nr 321 koos juurdekuuluvate muudatustega, seadus nr 245 22. aprillist 1992. aastast ja seadus nr 465 12. juunist 1996. aastast) ning sama kuupäevaga seadusest, mis käsitleb Parlamendi Riiklike Aruannete Komiteed (PAC) (vt põhiseaduse lõiget 47).

109. Haldusküsimustes allub *Rigsrevisionen* Taani parlamendile. *Rigsrevisionen* täidab oma kohustusi iseseisvalt ja annab aru PAC-i kuuele liikmele, kes kõik on ametisse määratud parlamendi poolt. Ainult PAC ja mitte keegi muu võib nõuda, et *Rigsrevisionen* viiks läbi erikontrolle.

110. *Rigsrevisionen* ja PAC kontrollivad parlamendi nimel, kas valitsuse tulud ja kulud vastavad antud eelarveeraldistele ja õigusaktidele üldiselt ning kas fondide haldamisel on rakendatud usaldatavat finantsjuhtimist. Lühidalt öeldes on *Rigsrevisionenil* oma kohustuste täitmisel samad volitused kui EKK-l.

111. Parlament on seadusega määranud ministrid vastutavaks asjaomaste haldusvaldkondade eest selleks, et kehtestada EÜ määruste Taanis rakendamiseks vajalikud eeskirjad ja määrused, nt seadus EÜ põllumajandustoodete turgude ühist korraldust käsitlevate määruste haldamise kohta, jne (seadus nr 414 13. juunist 1990. aastast koos muudatustega, millest viimane on seadus nr 399 14. juunist 1995. aastast).

3.2. Uued eeltingimused ja muutused auditeesmärgis

112. Taani Euroopa Ühendusega ühinemisest 1973. aastal saadik on *Rigsrevisionenis* kogetud pidevaid muutusi auditi eeltingimustes ja on auditi eesmärgi vastavalt sellele muudetud. Mõned peamistest muudatustest ei ole siiski olnud seotud ühinemise kui sellisega, vaid rohkem üldiste muutustega auditi eeltingimustes.

113. Ühinemise ajal oli *Rigsrevisionenis* käimas üldine auditilähenemiste muutumise protsess: peamiselt tehinguaudititel põhinevatest audititest mõjusamale, süsteemil põhinevale auditile. Samal ajal seati rohkem esikohale tulemuslikkuse auditid.

114. Teine edusamm oli siseauditiüksuste arvu suurendamine, neid asutati ministriumide mitmetes osakondades. Neid on asutatud kas peamistes valitsusasutustes või riigisubsiidiumide haldamisele spetsialiseerunud asutustes.

115. Hoolimata arengust selles suunas, et rohkem projekte oleks seotud struktuurifondidega, nt Regionaalfondiga, Sotsiaalfondiga ja EPATF-Tagatiseksiooniga, tuleb struktuurifondidest siiski vähem kui 5 % kõigist Taanile eraldatud EL fondidest. Märkimisväärne osa EL fondidest eraldatakse ikka veel EPATF-Tagatiseksiooni kaudu põllumajandussektorile.

116. 1992. aasta põllumajandusreform oli Tagatiseksioonis toimunud suure ulatusliku muutuse peapõhjus: töötleva tööstuse kaudu makstavad subsiidiumid asendati otse talupidajatele makstavate subsiidiumidega. Muutus sai Taanis teoks suuremate logistikaprobleemideta, ehkki makseasutuse olemasolevad arvutiseeritud maksesüsteemid olid järkjärgult iganenud.

3.3. Uus riskiolukord

117. EPATF-Tagatiseksiooniga seotud eeskirjade ja määruste pidev karmistumine vähendas nende fondide väärkasutuse riski üldist hindamist ning tähelepanu keskendus järkjärgult struktuurifondidele, mis olid reguleeritud üldiste ja vähem täpsete määrustega. EL subsiidiumide riski- ja auditeesmärk nihkus struktuurifondide suunas.

118. *Rigsrevisionen* hindas riski nendes valdkondades üsna oluliseks ja viis läbi kaks suurt kontrolli struktuurifondide haldamise kohta 1990. ja 1991. aastal. Nende uurimuste tulemuseks oli kaks aruannet PAC-ile, milles soovitati muuhulgas, et valitsus peaks püüdma Euroopa Komisjoni mõjutada määrusi selgitama ning et valitsus peaks kehtestama fondide haldamiseks ühised eeskirjad ja juhised, eelkõige seoses arvepidamisega ja eraaudiitorite tehtava auditiga.

119. Viimasel paaril aastal on EL liikmesriikide ja EL asutuste seas rohkem tähelepanu pööratud Ühenduse fondide mõjusamale kasutamisele. Sellele vastuseks on Euroopa Komisjon algatanud SEM 2000 programmi. Vastavalt sellele programmile hinnati struktuurifondidega seotud riski kõrgeks ning Komisjon rõhutas vajadust fonde reguleerivaid eeskirju selgitada ja ühtlustada. Et vastata kõrgemale riskihinnangule, on Komisjoni finantskontrolör asunud sõlmima lepinguid konkreetsete liikmesriikidega.

120. Taanis on Komisjoni finantskontrolöri olnud siiski raske keskset partnerit leida. Erinevalt olukorrast paljudes muudes liikmesriikides on Taani ministereeriumid oma ülesannetes üsna autonoomsed ning koordineerivat suurte volitustega ministereeriumi ei ole olemas. Kui SEM 2000-s esindavad Taanit Välisministereerium ja Rahandusministereerium, siis finantskontrolöri partneriteks on mitmed ministereeriumid, mis vastutavad EL struktuurifondide poolt rahastatavate programmide ja projektide haldamise eest. Nendes ministereeriumides kavandatakse või asutatakse nüüd sisekontrolliüksusi.

121. Maastrichti lepingu sätteid, mis nõuavad, et Euroopa Kontrollikoda (EKK) kinnitaks Euroopa Ühenduste aruanded, on põhjustanud muutuse eesmärgis – seda mitte ainult EKK-s, vaid ka riiklikes auditiüksustes. See muutus eesmärkides on suunatud üksikutest korraldustest tsentraliseeritud menetluste poole, kaasa arvatud eelkõige elektroonilise andmetötluse maksesüsteemid. See muutus oli tähelepanuväärne, sest Taanis olid Interventsiooniameti arvutiseeritud süsteemid järk-järgult iganenud. Sai selgeks, et uus süsteem ei pea tõhususe tagamiseks ühendama üksnes individuaalsete sotsiaaltöötajate süsteemi ja maksesüsteemi, vaid ka finantsüsteemi.

122. Nõukogu määruse nr 729/70 muutmise seoses ühise põllumajanduspoliitika (CAP) rahastamisega 1995. aastal ja eeskirjade pideva vastuvõtmisega, nt Komisjoni määrus nr 1663/95 põhjustas, nagu kirjeldatud, suure muutuse EL põllumajandusfondide auditi eeltingimustes.

3.4. Välisauditi organisatsiooniline struktuur

123. *Rigsrevisionen* on jaotatud kolmeks osakonnaks 23 jaoskonna, nõustamissektiooni ja üksusega. Osakondade toiminguid koordineeritakse Täitevühema kaudu, mis saab kokku kaks korda nädalas ja koosneb peakontrolörist, kolmest peakontrolöri abist, sekretariaadi juhatajast ja haldusülemast. Sekretariaat ja haldusjaoskond, kaasa arvatud elektroonilise andmetötluse sektioon, kannavad hoolt töötajate ülesannete eest. Horisontaalsete ülesannetega tegelevad sihtotstarbel moodustatud projektirühmad. Alalised professionaalsed komiteed töötavad välja meetodeid kolmes olulises valdkonnas: finantsauditis, tulemuslikkuse auditis ja töötajate oskuste arendamises. Üldreeglina auditeerib iga jaoskond konkreetset ministereeriumi ja viib läbi nii süsteemidel põhinevat finantsauditi kui ka tulemuslikkuse auditi, tehes seda sageli ühendatud auditina.

124. EL kulud ja EL Taanist saadavad tulud on lisatud valitsuse kontodele asjaomaste ministereeriumide alaeelarves ja *Rigsrevisioneni* vastavad jaoskonnad auditeerivad neid nagu riiklikke fonde. Kõige sagedamini hõlmatud jaoskonnad ja nende ülesanded on:

SEKRETARIAAT	Koordineerib mitut jaoskonda hõlmavaid auditeid ja vastutab rahvusvaheliste suhete eest, kaasa arvatud suhtlemine Euroopa Kontrollikodaga.
2. JAOSKOND	Auditeerib Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumi, st EPATF-Suunis- ja -Tagatiseksioone, mille arvele läheb umbes 95 % kõikidest EL subsidiumidest. Koordineerib 9. jaoskonnaga auditeid põllumajandustoodete ekspordihüvitiste kohta.
3. JAOSKOND	Auditeerib Tööministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi, st Sotsiaalfondist eraldatud subsidiume.
9. JAOSKOND	Auditeerib Maksuministeeriumi, kaasa arvatud tollikontrollimenetlused ja EL Taanist saadav tulu. Koordineerib 2. jaoskonnaga auditeid põllumajandustoodete ekspordihüvitiste kohta.
10. JAOSKOND	Auditeerib Äri- ja Tööstusministeeriumi, st Regionaalfondist eraldatud subsidiume.

125. Teine jaoskond on Taanis EL fondide välisauditis alati juhtrolli mänginud. Jaoskond on vastutanud enamiku EL kulude auditi eest Taanis. 1980.-1995. aastani nimetati jaoskonda „rahvusvaheliseks jaoskonnaks”, sest see vastutas välissuhete eest, kaasa arvatud koostöö Euroopa Kontrollikodaga. 1996. aastal kanti see kohustus üle sekretariaadile vahetuseks muude auditiülesannete vastu.

126. Muutused auditi eeltingimuses ja eesmärgis ja ka uus riski hindamine mitte ainult ei muutnud auditilähenumist soovitud suunas, vaid põhjustasid ka töötajate arvu pideva vähenemise esimesele 1975. aastal vastu võetud uuele peakontrolöri seadusele järgneva 10-15 aasta jooksul, st 370 inimeselt 1975. aastal 250 inimesele 1988. aastal. See tase on säilinud siiani. Tänapäeval annab *Rigsrevisionen* tööd 270 töötajale; audiitorite arv on abiaudiitorite rühmaga võrreldes suhteliselt suurenenud.

127. Sama moodi vähendati teise jaoskonna töötajate arvu 25 audiitorilt 1980. aastal 13-le 1997. aastal. Vähenemine oli osaliselt *Rigsrevisioneni* üldiste piirangute tagajärg ja osaliselt makseasutuses 1990. aastal siseauditi kehtestamise tagajärg.

3.5. Välisauditi süsteemid, meetodid, tavatoimingud ja menetlused

128. *Rigsrevisioneni* üldine auditipõhimõte on:

- süsteemianalüütilise auditi ja elektroonilise andmetöötlusauditi;
- tehnilise/finantsauditi;
- tulemuslikkuse auditi (juhtimisauditi/kulutuste põhjendatuse auditi)
 - ulatuslike kontrollide
 - menetluste ja konkreetsete kontrollide/tendentside;
- eraldatud vahendite auditipõhimõte.

129. Praegused auditimenetlused koosnevad süsteemianalüütilisest auditist, finantsauditist ning menetluste ja konkreetsete kontrollide/tendentside auditist. Töö dokumenteeritakse auditaruannetes ja see jätkub asutustele saadetavates kirjades. PAC-ile antakse kontrollidest aru eri- ja aastaaruannetes ning memorandumites. PAC avalikustab aruanded ja edastab need parlamendile. Auditipõhimõtet illustreerib viis, kuidas seda on rakendatud makseasutuses.

130. Kuigi vastutus teatavate ülesannete rakendamise eest on suunatud lubavatele asutustele ja kontrollasutustele, jääb üldine vastutus ühisturuorganisatsioonide haldamise eest makseasutusele. Makseasutus on sõlminud EPATF-Tagatisfonde haldavate ja kontrollivate direktoraatidega lepinguid. Näiteks on Taani Arengudirektoraat lubav/kinnitav asutus lisaks EPATF-Suuniste sektsioonile alluvatele projektidele veel mõne toetusprojekti suhtes. Sama moodi on vastutus tehniliste kontrolltoimingute rakendamise eest suunatud muuhulgas Taimedirektoraadile ja Taani Veterinaarteenistusele. Samuti on alla kirjutatud koostööleping Maksuministeeriumiga, mis kontrollib ekspordihüvitisi.

131. 1996. aastani hüvitati makseasutusele kontrolltoimingute kulud, kaasa arvatud muude direktoraatide ja ministeeriumide toimingud. Seevastu 1996. aastast alates on hüvitised eraldatud asutustele, mis tegelikult kontrolltoimingutega tegelevad.

132. Süsteemianalüütiline audit viitab makseasutuse finants- ja arvepidamissüsteemide külge kinnistatud menetluste ja sisekontrollikorralduste registreerimisele ja hindamisele. Elektroonilised andmetöötlusmenetlused ja turvalisus koos sisekontrolliga on ametlikult heaks kiidetud. Välisauditifunktsioonid on registreeritud ja ära hinnatud.

133. Tehnilise finantsauditi käigus viiakse läbi kontroll, mis sisaldab:

- a) hoiuseid/osakuid;
- b) lõppbilanssi, st EPATF eraldiseisvate aruannete kontrolli ja haldusaruannete kontrolli direktoraadi aruandluse suhtes;
- c) maksedokumente;
- d) toodete tehnilise iseloomustuse arvutiseeritud nimekirjade võrdlust ekspordihüvitiste ja maksete väljamaksetega (kontroll või ülekanDED);
- e) kontrolli, et EPATF arvepidamisaruanded on määrustega kooskõlas;
- f) interventsioonireservi/kapitali/osasid, nt registreeritud tooteid võrreldakse EPATF-ile esitatud teabega;
- g) puhaskahjumiarvestust, nt kontrollitakse osanike aruandeid ja registreeritud puhaskahjumihulka;
- h) eeskirjade eiramisi/kahjunõudeid ning
- i) tagatis/garantiiaruandlust/arvepidamist, st ühisturuorganisatsioonide kontrolli.

134. Auditivaldkonnad on kaasatud aasta- ja vahelduvasse püsiplaani, pidades silmas riski ja rahalist tähtsust. Seni kui makseasutuse siseauditiüksus sai kasutamiseks täiesti sobivaks, auditeeris teine jaoskond viieaastase perioodi jooksul kõiki ühisturu organisatsioone.

135. Tulemuslikkuse audit (juhtimisaudit/kulutuste põhjendatuse audit) on valitsuse fondide haldamise analüütiline audit. Muuhulgas kontrollitakse, kas ülesandeid (konkreetseid kontrole/tendentse laiemas ulatuses, toiminguid, asutuse koguülesande programme) täidetakse parimal võimalikul viisil ning kas need vastavad eesmärkidele, mille kohta parlament on otsuse langetanud. Hõlmatud on üks järgnev aspekt või rohkem: säästlikkus (kas kaupu ka teenuseid on kvaliteedi mõttes saadud kõige säästlikumal viisil?), mõjususe tase (kas tulemi tase on maksimaalne vahendite võimalikult vähesel kasutamisel?) ja tõhusus (kas pikaajalised eesmärgid ja mõjud on saavutatud?).

136. Mitmesuguste projektide tähtsuse ja esineva riski tõttu teeb teine jaoskond makseasutuse tulemuslikkuse auditit igal aastal. Sellega võrreldes kontrollitakse Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumide direktoraate üksikhaaval vastavalt vahelduvale auditiplaanile, st iga nelja aasta tagant.

137. Vastavalt peakontrolöri seadusele (1975. aastast) muutusid kontrollid üldiselt ulatuslikumaks. See kehtis ka makseasutuse juhtimise kontrollide kohta ja mitmete

ühisturukorralduste haldamise kohta. 1975. aastast saadik on tehtud umbes 15 suuremat kontrolli EL (EMÜ) fondide haldamise kohta Taanis ning enamik neist käsitleb põllumajandusfonde. Mõnede PAC-ile esitatud aruannete pealkirjad illustreerivad käsitletud teemade mitmekesisust:

- Aruanne Taani osamakse kohta EMÜ omavahenditesse, tuludesse ja kuludesse seoses turukorralduste rakendamisega, juuni 1981;
- EMÜ struktuurifondid. Fondidest üldiselt, I osa, november 1991;
- EMÜ struktuurifondid. Fondide tegevus, II osa, jaanuar 1993;
- Aruanne EL interventsiooniosakute halduse ja kontrolli kohta Taanis, juuni 1994;
- Aruanne EL põllumajandusreformi rakendamise kohta Taanis, juuni 1995;
- Aruanne fetajuustu kontrollimise kohta Taanis, märts 1996.

138. Lisaks sellele on PAC-ile esitatud hulk väiksemaid kontrolle käsitlevaid memorandumid, nt varasemate aruannete järjed või eelkontrollid tulevaste aruannete tarvis.

139. Eraldiste kontroll on valitsuse aruannete/kontode võrdlemine konkreetsete valitsusüksuste kontodega ja nendes kontodes sisalduvate eraldistega. EPATF-ülekanded on kaasatud riiklikku eraldissüsteemi ning kuuluvad seega *Rigsrevisioneni* vastutusalasse. PAC-ile esitatakse eraldiste kontrolli kohta aastaaruanne.

140. Teine jaoskond kannab makseasutuse auditi eest üldist vastutust, kuid koordineerib audititegevust siseauditiüksusega. Erilist rõhku pannakse:

- tulemuslikkuse auditile;
- halduskulude finantsauditile;
- ühisturuorganisatsioonide ja muude toetusmeetmete täiendavale finantsauditile;
- nõustamisabile;
- siseauditi/kinnitava asutuse kontrollile ja kvaliteedikontrollile;
- Euroopa Kohtu kohtuasjade kohta tehtud otsuste järelkontrollile ning
- koostööle CAP alal võrgustiksüsteemis muude SAI-dega.

3.6. Välisaudit ja pettusevastased korraldused

141. *Rigsrevisionen* ei pea ennast pettusevastaseks asutuseks, kuid katsub pettust ja eeskirjade eiramist vältida auditeerimisega, kontrollides, et sisekontrollimenetlused on usaldatavad. Audiitor teatab leitud võimalikest pettusejuhtudest otse auditeeritava asutuse juhile. *Rigsrevisionen* viib läbi kontrolli tagamaks, et selle juhu kohta tehakse korralik järelkontroll. Lisaks sellele on *Rigsrevisionen* palunud mitmetele ministeeriumidel edastada teavet avastamata tõsiste pettuse ja eeskirjade eiramise juhtude kohta. Vajadusel kontrollitakse sisekontrollimenetlusi veel kord, et välistada nõrku külgi.

142. Seoses EPATF fondidega saab *Rigsrevisionen* kõikidest pettuse ja eeskirjade eiramise kohta Komisjonile edastatud aruannetest oma eksemplari, kuid *Rigsrevisionenil* ei ole koostöösuhet UCLAF-iga, Komisjoni pettusevastase üksusega.

143. *Rigsrevisionen* on palunud, et ministeeriume hoitaks kursis kõikide kohtuprotsesside otsustega, kaasa arvatud EL Kohtus arutatud kohtuasjad, ning ka järelkontrolliga selliste kohtuasjade puhul. Praegu valmistab *Rigsrevisionen* ette makseasutuse finantsjuhtimise kontrolli ja kavatseb sellesse kaasata eeskirjade eiramise juhtude vältimise, käitlemise ja

järelokrolli. Selleks konkreetsetes kontrollis kasutab *Rigsrevisionen* hüpoteeside kogumit, mida kasutati umbes kaks aastat tagasi Ühendkuningriigi Riigikontrollis samasuguses uuringus.

4. Suhted välis- ja siseauditi vahel

144. Iga minister võib vabalt asutada sõltumatu siseauditi- või kontrollüksuse ning viimase kümne aasta jooksul on asutatud hulgaliselt uusi siseauditiüksusi. Tavaliselt asutatakse need vastavalt peakontrolöri seaduse lõikele 9, mis võimaldab peakontrolöri vastutust teatavate ülesannete eest detsentraliseerida ja suunata see siseauditiüksustele.

145. On huvitav märkida, et Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeerium on asutanud kaks siseauditiüksust: üks väljaspool ja teine seespool lõike 9 korralduses *Rigsrevisioneniga* toodud sätet. Esimene on ministeeriumiosakonnas ja viimane makseasutuses. Ministeeriumis leitakse, et väljaspool lõike 9 korraldust moodustatud auditiüksus võimaldab rohkem sõltumatust auditiülesannete valikul ja paremaid võimalusi anda nõustamisabi ministeeriumi konkreetsele üksusele.

146. Hiljuti kavandatud või asutatud kontrollüksused Taani Arengudirektoraadis, Äri- ja Tööstusdirektoraadis ning Tööministeeriumi osakonnas kontrollivad sisekontrollimenetlusi ja teavitavad juhtkonda finantsjuhtimise kvaliteedist kõikidel tasanditel. Tavaliselt seab see esikohale nõustamisfunktsioonid.

147. Üks väljaspool lõike 9 korraldust asutatud siseauditiüksuste peamisi miinuseid on see, et *Rigsrevisionen* peab hindama kontrolliüksuse organisatsioonilist positsiooni, suuniseid ülesannete täitmiseks ning ka üksuse auditiplaane ja aruandeid, et hinnata, millises ulatuses võib *Rigsrevisionen* audititulemusi ja läbi viidud kontrolltoiminguid kasutada. Mõnel juhul ei ole nendel üksustel vajalikku sõltumatust ning seega peab *Rigsrevisionen* aruannete kohta arvamuse kujundamiseks läbi viima oma auditi. *Rigsrevisionenis* leitakse siiski, et kontrolliüksused on väga kasulikud menetluste ja sisekontrollmehhanismide täiustamisel.

148. Kuna enamik ministeeriume on otsustanud asutada oma siseauditiüksused vastavalt lõike 9 korraldusele, siis tavaliselt toimingud õnneks ei kattu. Enamik siseauditiüksusi on asutatud ministeeriumi-sisestes peamistes valitsusüksustes, mille ülesehitus annab neile märgatava finantsautonoomia. Mõned muud siseauditiüksused on asutatud riigisubsiidiumide haldamisele spetsialiseerunud asutustes. Nendes asutustes on tekkinud suur vajadus sisse seada piisavad sisekontrollmehhanismid ja vajadus selle järele, et siseauditiüksus kontrolliks vastavust süsteemile. Näidetena seda tüüpi asutustest võib mainida vastavalt Maksu- ja Tollidirektoraati ning makseasutuse siseauditiüksusi.

149. Kui siseauditiüksus asutatakse vastavalt lõike 9 korraldusele, kirjutavad asjaomane ministeerium ja peakontrolör alla koostöölepingu. Leping sisaldab tavaliselt sätet, mis nõuab, et audititoimingud oleks kattuvate toimingute vältimiseks ja seoses sellega, et *Rigsrevisionen* kannab siiski üldvastutust ministeeriumide auditeerimise eest, koordineeritud.

150. Standardlepingus sätestatakse, et siseauditiüksus peaks: tegema aastaaruannete finantsauditi; hindama sisemenetlusi ja -kontrollmehhanisme; ette teatamata läbi viima sularaha ja fondide vastavusseviimist; tegema tulemuslikkuse auditeid; kontrollima eelarvet ja finantsaruandeid ning tegema nende järelokrolli; ajendama erikontrolle ja muid kontrolle, mida teevad tavaliselt nõustamisfirmad ning lõpuks andma nõu ja abi uute seaduste ja määruste kohta.

151. Lepingus Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumiga erineb auditiülesannete jaotus Taani makseasutuse siseauditiüksuse (Siseauditi) ja *Rigsrevisioneni* vahel standardlepingust suuresti. See on tingitud esiteks asjaolust, et makseasutus on tugevasti spetsialiseerunud subsiidiumide haldamisele ja teiseks asjaolust, et EPATF-Tagatistfondide audit nõuab lisaks riikliku halduse tundmisele keerulise eeskirjade ja määruste kogumi

tundmist. Mõnikord lähevad need kaks määrustekogumit isegi vastuollu. Näiteks on maksed registreeritud vastavalt sularaha alusel ja seadusliku makseõiguse saamisel.

152. See nõuab, et Siseaudit oleks muude siseauditiüksustega võrreldes rohkem spetsialiseerunud finantsauditile ja teeks tihedamat koostööd *Rigsrevisionen*iga. Siseaudit ei pea tegema jooksvates hindades maksumuste finantsauditit ega sularaha ja fondide ja makseasutuse tulemuslikkuse auditi vastavusseviimist. Siseauditiüksusel on vähem vaba aega erikontrollide tegemiseks, mida nõuab selle direktor.

153. Siseauditi eesmärk on täita auditiülesandeid, mis on seotud Taani ühisturuorganisatsioonide haldamisega makseasutuse poolt, st kontrollida, et:

- makseasutuse haldustegevus vastab EÜ määrustele;
- makseasutuse sisekontrollimenetlused tagavad, et registrid moodustavad usaldusväärse aluse aastaaruanneteks;
- makseasutuse menetlused toimivad seoses maksetega õigesti ning
- elektroonilised andmetöötlusmenetlused on turvalised.

154. *Rigsrevisionen* täidab kõiki muid ülesandeid, välja arvatud mõned erikontrollid. Neid viivad tavaliselt läbi makseasutuse palgatud konsultandid. Ministeeriumi osakonna siseauditiüksus ei sekku makseasutuse auditisse.

155. Pärast paljulubavat algust 1990. ja 1991. aastal ilmnes peagi, et makseasutuse Siseauditit ei viida rahuldavalt läbi ebapiisavast töötajaskonnast ja juhtkonnast tulenevate probleemide tõttu. Siiski uuendati 1996. aastal lepingut veel viieks aastaks.

4.1. Uued auditiüübid ja auditiulatus

156. Pärast Nõukogu määruse nr 729/70 muutmist ja Komisjoni määruse nr 1663/95 vastuvõtmist pidi iga liikmesriik asutama kinnitava üksuse. Muutmist kavandati seetõttu, et sõltumatu asutusena peaks kinnitav asutus täiendama siseauditi poolt tehtud ebapiisavat auditit lisaauditite läbiviimisega. Taanis keelati peakontrolöri seadusega ära juhiste saamine Komisjonilt või kellelki muult, välja arvatud PAC, ja üldise auditivastutuse jagamine riigiaruannete eest. Auditivastutust võis vastavalt peakontrolöri seaduse lõikele 9 suunata üksnes siseauditiüksustele. Ei nähtud ette, et ühes ja samas valitsusasutuses peaks olema kaks siseauditiüksust. Seega oli ainuke lahendus määrata Siseaudit kinnitavaks asutuseks.

157. See andis kinnitavale asutusele muidugi samad sõltumatud funktsioonid kui Siseauditiüksusele. Kinnitava asutuse kontrollimiseks on moodustatud auditikomitee, kus on esindajaid ministeeriumi osakonnast, makseasutusest ja *Rigsrevisionen*ist.

158. Siseaudit/kinnitav üksus ja *Rigsrevisionen* koordineerivad oma aasta- ja püsi-auditiplaane EPATF aasta alguses. Aastaplaani täpsustatakse toimingute, selleks eraldatud aja suhtes ning selle suhtes, millal audititoimingud läbi viiakse ja kes seda teeb. Antakse hinnang sellele, kas ühisturuorganisatsioonide plaanid, maksemenetlused ja elektrooniline andmetöötlus on piisavalt hõlmatud ning kas vajalikud vahendid on saadaval. EPATF aasta jooksul võrreldakse toiminguid plaaniga ja arutatakse võimalikke täpsustusi.

159. *Rigsrevisionen*is tehti tavaliselt mõningaid ühisturuorganisatsioonide täiendauditeid, kuid 1996. aastast saadik on tehtud vaid mõni üksik. Seevastu on rohkem rõhku pandud kontrollile ja kvaliteedikontrolli ülesannetele.

160. *Rigsrevisionen*is kasutatakse mitmesuguseid kontrollimeetmeid:

- Auditikomitee kvartalikoosolekud, kus osalevad ministeeriumi ja Interventsiooniameti direktorid;

- igakuulised koosolekud Siseauditi osalusel;
- sihtotstarbelised koosolekud tehnilistes küsimustes Siseauditi osalusel;
- iga kahe kuu tagant toimuvad koosolekud majandusjaoskonna osalusel;
- iga-aastane hinnang lõike 9 lepingu täitmisele ja Siseauditi tegevusele;
- osalemine kõikides EKK auditites Taanis ja mõnedes Euroopa Komisjoni auditites;
- Euroopa Komisjonist, ministeeriumist, Interventsiooniametist jne edastatav kirjalik teave.

161. Lõpuks tuleks mainida, et head suhted ja koostöö siseauditiüksuse ja *Rigsrevisioneni* vahel on kaasa aidanud rahuldavale auditile ja audititoimingute kvaliteedi märgatavale paranemisele.

5. Koostöö ja koordineerimine

5.1. Koostöö ja koordineerimine Euroopa Kontrollikodaga

162. *Rigsrevisioneni* ja Euroopa Kontrollikoda (EKK) vaheline töösuhe põhineb Euroopa Majandusühenduste asutamislepingu artiklil 188c ja vastavalt sellele rakendatakse liikmesriikides auditeid koostöös pädevate riiklike auditiüksustega.

163. Meetodid, mida EKK kasutab nii finants- ja tulemuslikkuse auditiks, on väga sarnased nendele, mida rakendatakse *Rigsrevisionenis*. See on koostööd tunduvalt soodustanud.

164. Alates Euroopa Liidu asutamislepingu jõustumisest 1994. aasta aruannete kohta on EKK eelistused mõnevõrra muutunud. Selles nõuti, et EKK esitakse iga-aastase garantiaruande (SOA) aruannete õigsuse kohta ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja õigsuse kohta. Selle kohustuse täitmiseks on EKK suurendanud liikmesriikidesse tehtavate visiitide arvu ja välja töötanud finantsauditi, milles rõhk on statistilistel kontrollimaterjali kogumise meetoditel ja kogu auditiprotsessi kontrollil kordamismenetluse teel.

165. Koostööd tehakse mitmes valdkonnas. Peakontrolör osaleb koos EKK ja EL liikmesriikide SAI-de presidentidega iga-aastaselt Kontaktkomitee kohtumisel. Selles komitees arutatakse asutustevahelist koostööd ja langetatakse otsuseid sellistes valdkondades nagu suunised INTOSAI auditistandardite rakendamiseks, riiklikud subsideerimised (asutamislepingu artikkel 92 ja 93) ning koostöö EKK ja SAI-de vahel. Nende küsimustega tegelemiseks on moodustatud töörühmad ning *Rigsrevisionen* on esindatud direktori tasandil.

166. Kontaktkomitee kohtumisi valmistavad ette SAI-dest välja valitud kontaktametnikud, st nad arutavad päevakorrapunkte ja muid vastastikku huvi pakkuvaid küsimusi. Sekretariaadi juhataja osaleb nendel kohtumistel kontaktametniku õigustes. 1995. aastal võõrustas SAI kontaktametnike kohtumist *Rigsrevisionen*.

167. *Rigsrevisionen* võõrustab järgmist Kontaktkomitee kohtumist oktoobris 1997. Kopenhagenis toimuva kohtumise praktiliste korraldustoimingute eest hoolitseb *Rigsrevisioneni* poolt moodustatud töörühm. Mõned päevakorras olevad küsimused on arvatavasti valitsuse konverents, koostöö kolmandate riikide SAI-dega ning mitmesuguste töörühmade aruanded teemade kohta nagu näiteks EKK ja SAI-de vahelised töösuhted, riiklikud subsideerimised, rahvusvahelise kaubanduse käibemaks Ühenduses ning suunised INTOSAI auditistandardite rakendamiseks.

168. Teine tähtis koostöövaldkond on seotud EKK audititega Taanis. 1995. aastal toimus 14 sellist visiiti: 5 olid seotud EKK garantiiaruandega (SOA), 3 ekspordihüvitistega, 3 kontrollsüsteemidega põllumajanduse vallas, 3 paralleelaudititega veekultuuri kohta ja 5 mitmesugustel muudel teemadel. 1996. aastal tegi EKK ainult 4 auditivisiiti, millest 2 olid seotud SOA-ga. Visiidid olid seotud „omavahenditega”, abiga hektari kohta, kalandustoodete ja veekultuuriga ning Sotsiaalfondiga.

169. EKK peab oma audititest teatama vähemalt kaks kuud ette ja kirjalikult. Kirjas teavitatakse asjaomast liikmesriiki auditi taustast, eesmärgist ja ajajärgust ning tuuakse ära sellega seotud audiitorite nimed. Seejärel teavitab *Rigsrevisionen* asjakohaseid riigiasutusi ja koostab koos asjaomase ministeeriumiga üksikasjalise auditiprogrammi.

170. Auditivisiidid algavad ja lõpevad tavaliselt koosolekutega *Rigsrevisionenis* või ministeeriumis. Alguskoosolekul selgitatakse visiidi eesmärki ja riiklikku kogemust ning huvi auditi vastu ning viimistletakse programmi veelgi. Lõppkoosolekul arutatakse leide asjaomaste jaoskonnajuhatajatega. *Rigsrevisioneni* töötajad saavad EKK audiitoreid nende kontrollkäikudel, et visiiti kergendada ning selgitada kolmandatele osapooltele audiitorite eesmäärke, volitusi jne.

171. EKK ja *Rigsrevisioneni* vahelisi aruandetoiminguid kirjeldatakse 6., teabevoogu käsitlevas jaos.

172. Kolmas huvitav koostöövaldkond on paralleel- või ühisauditid EKK-ga. Järgneb kaks näidet.

173. 1995. aastal viisid EKK ja *Rigsrevisionen* läbi mõnede Kalandusministeeriumi juhtimisel toimuvate (nüüd lisatud Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumisse) EL struktuuriprogrammide paralleelauditi. Erinevad vaatluskogumikud avaldati enam-vähem samal ajal vastavalt EKK aastaaruandes ja *Rigsrevisioneni* aruandes eraldiste kontrolli kohta.

174. Praegu teeb *Rigsrevisionen* EKK-ga koostööd agrokoskkonna kontrolli alal. EKK on teavitanud *Rigsrevisioneni* eeluuringust ja palunud *Rigsrevisionenil* edastada soovitusi auditi kavandamise memorandumis jaoks. Algstaadiumis osales *Rigsrevisionen* ainult sellega, et palus või edastas teemakohast teavet Toidu-, Põllumajandus- ja Kalandusministeeriumist ning Keskkonnaministeeriumist. Lõppstaadiumis 1998. aastal viib *Rigsrevisionen* läbi kontrolli Taanis tehtud kontrolli teatavate aspektide kohta.

175. *Rigsrevisioneni* koostöö EKK-ga on hea ja viljakas. Seoses EKK auditivisiitidega Taani, on *Rigsrevisioneni* koostöö teabevahetusel või osalemisel mitmesugustel Euroopa kontaktkohtumistel, töörühmades jne kulgenud märkimisväärsete probleemideta. Töösuhteid on märgatavalt soodustanud see, et *Rigsrevisionen* on pannud rõhku sellele, et täita EKK liikmete, kabinetitöötajate ametikohad ja spetsiaalsed kohad töötajatele SIA-dest, nt nn *Institutions de Contrôle Nationale* (ICN) esindajatele. Eelkõige on EKK ja *Rigsrevisioneni* vahelisi häid suhteid positiivselt mõjutanud EKK Taani liige – endine peakontrolör.

5.2. Koostöö ja koordineerimine Euroopa Komisjoniga

176. *Rigsrevisionen* on alati rõhutanud erinevust haldus- ja kontrollüksuste vahel nii riiklikul tasandil kui ka Euroopa tasandil. Taani valitsus ja Euroopa Komisjon teevad koostööd EL määruste ettevalmistamisel, rakendamisel ja sisekontrollis. Sellega paralleelselt teevad EKK ja *Rigsrevisionen* koostööd EL kulude ja tulude mõjusa välisauditi alal. Sama erinevus leidub Euroopa Ühenduse asutamislepingus. Järelikult toimub Euroopa Komisjoni ja *Rigsrevisioneni* vaheline suhtlus vabatahtlikul alusel.

177. Esimestel ühinemisjärgsetel aastal saatsid *Rigsrevisioneni* töötajad Komisjoni esindajaid nende auditilähetustel, kuid hiljem seati sisse piirangud, nii et saadeti ainult lähetusi, kus *Rigsrevisioneni* töötajad ise kavandasid või rakendasid auditikontrolle.

Sestsaadik on *Rigsrevisionen*is peetud vajalikuks jälgida Komisjoni tegevust pisut lähemalt. Selleks on kaks peamist liikumapanevat jõudu.

178. Esiteks peaks Komisjoni finantskontrolöri talitus vastavalt SEM 2000 programmile tugevdama sisekontrolli ja muutma auditilähenumist järelkontrollide suunas. Osana Ühenduse fondide kontrollimeetmete tugevdamisest tahtis finantskontrolör seada liikmesriikides struktuurifonde auditeerivate siseauditiüksustega sisse protokollid.

179. Taanis ei saanud peakontrolör sellest ideest kinni pidada, sest koostööd siseauditiüksustega reguleeriti vastavalt peakontrolöri seaduse lõikele 9. Soovitud kokkulepped läheks vastuollu haldus- ja välisauditifunktsioonide lahususega. Lisaks sellele tekitaks see praktilisi probleeme: siseauditiüksused tuleks panna nii peakontrolöri kui ka finantskontrolöri juhtimise alla. Näiteks kes peaks langetama otsuse eelistuste kohta auditiplaanis? Lõppeks on peakontrolör juhtinud tähelepanu sellele, et viimase ajani on finantskontrolör olnud finantskontrolliüksus prantsuse mõistes, viies läbi peamiselt eelkontrolli.

180. Nüüd hiljuti on struktuurifondide plaani haldamise eest vastutavad ministriumid asutanud sisekontrolliüksused peamiselt selleks, et need üksused teeks koostööd finantskontrolöriiga. Peakontrolör toetab tugevamat sisekontrolli ja sellisena ei ole tal mingeid vastuväiteid niisugusele lahendusele, kuigi võib tekkida risk, et toimingud kattuvad *Rigsrevisionen*iga.

181. Teiseks on nõukogu määruse nr 729/70 muudatus ja sellega kaasnev Komisjoni määrus nr 1663/95 tõstatanud mõned olulised küsimused.

182. Muuhulgas oli määruse muutmise peaeesmärk tugevdada EPATF-Tagatisseksiooni fondide kontrolli. Teine eesmärk on reguleerida suhteid fondide haldamisega seotud riiklike üksuste vahel, st vastutavate ministriumide, makseasutuse, tehniliste ja haldusüksuste ning osaliselt ka siseauditiüksuste ja kinnitavate asutuste vahel. Kinnitavate asutuste asutamist nõuti vastavalt määrusele viivitamatult.

183. Vastavalt peakontrolöri seadusele ei ole peakontrolör kohustatud aru andma kellelgi, välja arvatud PAC, ning samuti ei luba seadus valitsusasutust auditeerida erafirmal. Määruses nõuti ainult seda, et kinnitav asutus tegutseks makseasutusest sõltumatult. Seega otsustati, et siseauditiüksus peaks selle ülesande enda peale võtma. Lahendust vaadeldi ka praktilise korraldusena, sest sellega välditi veel ühe kontrolltasandi lisandumist.

5.3. Koostöö muude riiklike auditiastutustega, kaasa arvatud eraaudiitorfirmad

184. *Rigsrevisionen*is arutatakse vastastikku huvi pakuvaid teemasid professionaalsete auditiühingutega kvartalikoosolekul. Ehkki EL kulud ja tulud on lisatud riigi aruannetesse, lasub *Rigsrevisionen*il üldine vastutus nende aruannete auditi eest. See ei tähenda, et erafirmad ei mängi mingit rolli. Tegelikult mängivad need firmad spetsiifilistes valdkondades põhirolli. Need vastutavad põhiliselt struktuurifondidele alluvate subsidiumide saajate nimel kohustuslike auditite eest ning interventsioonitoodete eest laotoetust saavate ladude/ladustatud kauba omanike nimel kohustuslike auditite eest.

185. Erafirmad teevad riigisubsidiumide auditit vastavalt seadustest tulenevatele juhistele. Interventsiooniladustamisel olevate toodete auditi õiguslik alus on näiteks seadus CAP ühisturuorganisatsioonide haldamise kohta. Sellised auditijuhised peab heaks kiitma *Rigsrevisionen*, mis ei kontrolli ainult nende sisu, vaid ka seda, et need juhised on välja antud seadusega kooskõlas. Et saada soovitusi paranduste tegemiseks, peavad *Rigsrevisionen*i töötajad juhisteviseandite suhtes nõu professionaalsete auditiühingute esindajatega.

186. Konsultandi ülesannetes osutavad erafirmad nõustamisteenuseid ka valitsusasutustele. Need teenused on sellised, mida oleks *Rigsrevisionen*ist raske saada, kas seetõttu, et nõutavad

teenused jäävad väljaspoole *Rigsrevisioneni* tegevusvaldkonda või seetõttu, et spetsiifilised nõuanded sisekontrollimenetluste kohta ei sobi ühte *Rigsrevisioneni* auditivastutusega.

187. Kui firmad osutavad nõustamisteenuseid olulisemates arvepidamis/aruanalüüsvaldkondades, peaks valitsusasutused *Rigsrevisioneni* sellest ette teatama, et vältida toimingute kattumist ja vahendite raiskamist. Järgnevad näiteks peaks illustreerima, millist abi on vaja:

- nõustamist tervikliku elektroonilise andmetöötlussüsteemi installeerimisel;
- hindamist, kas arvutisüsteemi finantsosa peaks rajanema kahel eraldiseisval või terviklikul aruannete/kontode kogumil;
- kinnitava asutuse ülesande täitmiseks vajalike töötajate hindamist;
- lisapersonali palkamist, kes töötavad Siseauditi/kinnitava asutuse juhataja vastutuse all ajal, kui asutusel oli töötajaid puudu ning
- kontrollimaterjali kogumise metodoloogia sisseseadmist kinnitavale asutusele kasutamiseks.

5.4. Koostöö SAI-de ja muude auditüksustega muudes EL liikmesriikides

188. *Rigsrevisionen* on nii INTOSAI kui ka EUROSAI liige ning on alati esikohale seadnud rahvusvahelised toimingud ja koostöö muude SAI-dega. Tuleks mainida, et nüüdseks on *Rigsrevisionen* teinud mitu aastat koostööd paljude Ida-Euroopa riikidega, eelkõige seoses kogemuste vahetamise ja mitmesuguste õppeprogrammidega.

189. Mitmepoolset koostööd EKK ja EL SAI-dega Kontaktkomitee kohtumisel ja koostööd väljavaheliste kontaktametnike vahel on selles kirjutises juba mainitud seoses *Rigsrevisioneni* ja EKK vahelise koostööga.

190. 1996. aastal osales *Rigsrevisionen* seminaril CAP auditi kohta, mida võõrustas Rootsi SAI. Selle seminari tulemusel löid osalejad võrgustiku ja osalejate rühmad algatasid kaks paralleelauditit.

6. Teabevoog

6.1. Komisjonist tuleva teabevoog haldamine

191. *Rigsrevisionen* saab Euroopa Komisjonilt mitmesuguseid väljaandeid, kaasa arvatud Euroopa Ühenduste Teataja ning kuu- ka aastaväljaanded, ja saadab need asutuse-siseselt ringlesse. Muidugi on enamik teavet seotud makseasutusega ja seega *Rigsrevisioneni* teise jaoskonnaga.

192. Teine jaoskond on palunud makseasutusel edastada eksemplarid kõikidest EL määruste ajakohastatud versioonidest EPATF turuorganisatsioonide kohta ja ka selliste määruste nõuded ja ametlikud tõlgendused. Peale selle on teine jaoskond palunud makseasutusel edastada eksemplarid EPATF Komitee koosolekute protokollidest. See on osutunud väga kasulikuks näiteks seoses Komisjoni määrusega nr 1663/95 kinnitava asutuse töö kohta. Samuti saab *Rigsrevisionen* kõikide Komisjoni Taanis peetud koosolekute protokollid ja ka Komisjoni visiitide-järgsed aruanded. See ei sõltu sellest, kas *Rigsrevisionen* koosolekutel osaleb või mitte.

193. *Rigsrevisionen* osaleb Komisjoni auditis, kui see kattub *Rigsrevisioneni* toiminguga või kui audit on erakordselt tähtis, näiteks aastaaruannete audit. Teemast sõltuvalt osaleb *Rigsrevisionen* ainult lõppkoosolekul, selleks et saada Komisjoni esialgsed tähelepanekud.

Lõpuks, kui *Rigsrevisionen* saab koosolekult teada asjakohaste dokumentide olemasolust, nõutakse dokumentide koopiaid.

6.2. Aruandeviisid Komisjonile ja EKK-le

194. *Rigsrevisioneni* kontaktid Komisjoniga on väga piiratud kahel põhjusel. Esiteks peab *Rigsrevisionen* EKK-d ametlikuks partneriks EL küsimustes, kusjuures Komisjon on Taani valitsuse partner. Teiseks on peakontrolör kohustatud aru andma ainult parlamendi PAC-ile ja mitte keegi muu peale PAC ei või nõuda, et peakontrolör tegeleks mingi konkreetse toiminguga.

195. Peakontrolör teavitab ministeeriume auditite ja kontrollide leidudest ning tavaliselt võivad ministeeriumid seda teavet Komisjoniga vastastikku vabalt kasutada. Komisjoni visiitidest antakse *Rigsrevisionenile* tavaliselt aru ministeeriumist, mida külastati ning mõnikord kattub see visiit näiteks EKK visiidiga. Kui nii juhtub, koordineerib *Rigsrevisionen* visiite, st tagab, et need kaks visiiti ei sega teineteist ega lükka ühte ega teist visiiti edasi.

196. Et osutada EKK-le häid teenuseid ja tagada, et koostööle pööratakse piisavalt tähelepanu, on *Rigsrevisionenis* peetud oluliseks rõhutada, et *Rigsrevisionen* on kogu Taani ja EKK vahelise suhtluse keskpunkt. Samadel põhjustel on Sekretariaat enda peale võtnud ülesande koordineerida kogu kirjalikku suhtlust EKK-ga. Selle eelis on, et sekretariaati teavitatakse põhjalikult ja see on suuteline andma peakontrolörile rahuldava lühiülevaate kõikidest EKK toimingutest Taanis. Samuti võimaldab see anda Sekretariaadil kasulikku nõustamisabi jaoskondadele, mille töötajatel on EKK suhtes üksnes piiratud kogemused. Koostööteema eest vastutav auditijaoskond vastutab kogu suhtluse eest auditeeritva ministeeriumiga. Jaoskond võib samuti selgitada kirjalikke märkusi ja korraldada Taani tehtavate auditiviisidega seotud küsimusi mitteametlike kontaktide kaudu EKK audiitoritega.

197. EKK ja *Rigsrevisioneni* vaheline aruandlus on seotud EKK auditilähetustega. Pärast auditiviisi edastab auditi eest vastutav EKK liige *Rigsrevisionenile* esialgsed tähelepanekud. *Rigsrevisionen* jaotab tähelepanekud asjaomastele ministeeriumidele ja palub neil esitada enne tähtaega oma märkused. Ministeeriumidel on kohustus esitada järelepärimisi allasutustele ja kui see peaks vajalikuks osutama, ka erafirmadele ja -isikutele. *Rigsrevisionen* koordineerib vastust, tagab, et see on täielik, ja järgib koostöösuuniseid.

198. EKK-s arutatakse liikmesriigi ametlikku vastust enne tähelepanekute avaldamist aastaaruandes, garantiiaruandes või ühes EKK eriaruannetest. *Rigsrevisionenis* rõhutatakse esialgsete tähelepanekute salastatust seni, kui need avaldatakse. Siiski on kogemused korduvalt näidanud, et aruandeid on lekitatud ajakirjandusele, sageli visandina, ilma liikmesriigi märkusteta. See on muidugi olnud üsna ebarahuldav ning *Rigsrevisionenis* on soovitatud, et Välisministeerium tõstataks selle küsimuse Nõukogu eelarvekomitees. Muud liikmesriigid on samuti selle küsimuse tõstatanud ning kahel juhul on Nõukogu nõudnud, et EKK-s võetaks liikmesriikide märkusi arvesse enne, kui aruandeviisid Komisjonile edastatakse.

199. Ülekandemenetlused on veel üks aruandevaldkond, ehkki üksnes kaudselt. EKK aruanded on osa ülekandemenetlustest. EKK teavitab Euroopa Komisjoni pidevalt liikmesriikides tehtud tähelepanekutest. Komisjon on palunud Taani makseasutusel edastada koopia märkustest, mida EKK tähelepanekute kohta on tehtud. Siiski muudab või selgitavad ametlikku vastust sageli *Rigsrevisioneni* töötajad, kes on EKK meetoditest jne teadlikud. Seega on *Rigsrevisionen* selleks, et tagada sama vastuse edastamine EKK-le ja Komisjonile, palunud makseasutusel edastada ainult *Rigsrevisionenist* saadud ametliku vastuse koopia.

200. Kui EKK aruanded on avaldatud, saadab *Rigsrevisionen* teate koos kommentaaridega aruande kohta EL Eelarvemenetluste Erikomiteele, mida juhivad välisministeerium.

Tavaliselt kutsutakse *Rigsrevisionenit* osalema koosolekule, mis eelneb Nõukogu Eelarvekomitee alalisele esindajale esitatava juhendi ettevalmistamisele.

201. Samuti teavitab *Rigsrevisionen* PAC-i EKK aruannetes leiduvatest tähelepanekutest ja ka parlamendi ülekandemenetluse laekumistest.

202. Kõik *Rigsrevisionenile* edastatud aruanded saadetakse EKK-le, kus neid kontrollitakse asjakohase teabe suhtes. EKK tõlketeeninduses on hulk *Rigsrevisioneni* aruandeid täielikult või osaliselt tõlgitud prantsuse või inglise keelde ja jaotatud asjaomastele auditisektoritele.

7. Personalihõive ja EL funktsioonidega seotud pädevusnõuded

203. EL-iga seotud küsimustega tegelevad töötajad on peamiselt audiitorid, kuid ainult teises jaoskonnas tegelevad töötajad EL ülesannetega kogu tööaja ulatuses.

204. Auditile kulutatud aega registreeritakse auditeeritavate asutuste alusel ja seda ei saa eristada rahastamisele vastavalt, st riiklike või EL fondide põhjal. Siiski võib mainida, et Sekretariaadis kasutatakse igal aastal EL asutustega suhtlemiseks ja koostööks umbes kümme kuud. Siia hulka ei ole arvatud Kontaktkomitee koosolekuteks kasutatud aega.

205. Töötajate arvu suurendamine nõutava tasemeni, kaheksa audiitorini makseasutuse siseauditiüksuses on kaasa toonud töötajate vähenemise teise jaoskonna EL üksuses. Praegu on olemas viis audiitorit, st üks audiitor ja kaks abiaudiitorit, kes auditeerivad makseasutust kogu tööaja ulatuses, ning üks audiitor ja üks abiaudiitor, kes auditeerivad Taani Arengudirektoraati osalise tööajaga. Jaoskonna juhataja kulutab märkimisväärse osa oma ajast EL-iga seotud ülesannetele. Töötajad teevad nii finants- kui ka tulemuslikkuse auditeid.

206. Peale *Rigsrevisioneni* uutele töötajatele mõeldud õppeprogrammi EL ülesannetega tegelevatele töötajatele spetsiaalseid õppeprogramme ei ole. Hea auditikogemus ning EL süsteemi ja menetluste tundmine on tähtsad oskused. Uutel töötajatel võtab EL süsteemi ja menetlustega tutvumine üksuses kaua aega. Töötajad omandavad teadmised süsteemide ja menetluste kohta tavaliselt töö käigus.

207. Samuti on väga tähtis, et töötajad saaksid aru, räägiks ja loeks inglise keelt soravalt. Paljud dokumendid on inglise keeles ja makseasutus on kiitnud heaks, et enamik EKK audiitoritega koos peetavaid koosolekuid viiakse läbi inglise keeles. Inglise ja prantsuse keele kursuseid korraldatakse nii asutuse-siseselt kui neid korraldab ka Välisministeeriumi Keeleõppekool.

208. Arvutiseerimine on samuti olnud tähtis valdkond. *Rigsrevisionenis* on arvutiseeritud hulk sisefunktsioone (planeerimine, täidetud ülesannete registreerimine, sise- ja välissuhtlus jne) ning arvutisüsteemide audit on osa siseauditiprogrammist. Lisaks sellele on audiitoritel tavaliselt pidev ligipääs auditeeritav asutuse süsteemide lugemiseks ja neid õpetatakse neid süsteeme kasutama. Siiski on vaja arvutisüsteemide auditit rohkem õpetada. Kui auditeeritav asutus rakendab uut elektroonilist andmetöötlus- (edp) süsteemi või asjaomases jaoskonnas leitakse, et selleks on erivajadus, palutakse tavaliselt spetsiaalset abi sise-edp üksuselt. Nii on juhtunud seoses uue tervikliku edp-süsteemi planeerimisega ja rakendamisega makseasutuses.

209. Komisjoni määruse nr 1663/95 rakendamine makseasutuses on nõudnud, et statistilise kontrollimaterjali kogumise meetodite põhjal ning teatava salastusega ja veatasemega antaks välja sertifikaat. Teise jaoskonna töötajatel on nende audititehnikatega seoses juba pisut kogemusi, kuid nad on palunud *Rigsrevisioneni* teisest jaoskonnast tehnilist lisaabi. Selles valdkonnas on vaja rohkem väljaõpet.

210. *Rigsrevisionen* on EL-iga seotud ametikohtade töötajatele korraldanud kaks visiiti EKK-sse ja muudesse EL asutustesse, et saada asutustest ja nende menetlustest rohkem teada. EKK-s on iga liikmesriigi SAI jaoks ametikoht, mida kutsutakse *Institution de contrôle nationale*'iks (ICN). Nn ICN-esindajad tegutsevad vastastikuseks kogemuste vahetuseks

EKK ja liikmesriigi vahel. Ametkohtade jaoks ei ole kindlaid juhendeid, kuid enamik ICN esindajaid tegutseb auditimeeskondade juhtidena. Ühinemisest saadik on *Rigsrevisionen* esikohale seadnud EKK ametikohtade täitmise liikmete, kabinetitöötajate ja ICN-esindajatena. Praeguseks on umbes kümme audiitorit omandanud kogemusi 4-6-aastase viibimise jooksul EKK-s. On osutunud väga oluliseks, et juhtiv personal on omandanud EKK kohta sellised põhjalikud teadmised.

SOOME
Samu Tuominen³⁹

³⁹ Samu Tuominen töötab Soome Riigikontrollis eriuurijana.

1. Peatüki kokkuvõte

211. Euroopa Audiitorkoda (EKK) esitas Nõukogule ja Euroopa Parlamendile aruanded Ühenduse 1995. aasta eelarve kohta 12. novembril 1995. Samal päeval korraldas Soome Riigikontroll teabekoosoleku, kus Euroopa Audiitorkoja Soome liige kirjeldas Koja poolt 1995. rahandusaasta kohta tehtud auditi tulemusi.

212. Riigikontroll avaldas 12. novembril 1996 dokumendi esialgsel kujul eesmärgiga teavitada eelpool osutatud koosolekust osavõtnuid Riigikontrolli osast Euroopa Liiduga seotud küsimustes. Käesoleva SIGMA väljaande tarvis tõlgiti esialgne soomekeelne variant inglise keelde. Algteksti paljusid osi ajakohastati, muudeti või jäeti välja ning lisati uusi osi ja ka selgitavaid märkusi ja lisasid, et muuta dokumenti SIGMA lugejaskonna jaoks sobivamaks. Käesolevast dokumendist arusaamiseks on siiski oluline mõista seda konteksti, mille jaoks esialgne dokument ette valmistati.

213. Asjaolul, et Soome on Euroopa Liidu liige, on Riigikontrolli suhtes olnud mitmesuguseid tagajärgi. Soome osamaksud/panused Ühendusele ja sealt laekuvad tulud on saanud Riigikontrollile uueks auditivaldkonnaks. EÜ õigusaktid on kujunenud teguriks, mida tuleb arvestada ka teatavate riiklike fondide auditites. Riigikontroll on võtnud endale ülesande olla kontaktis Euroopa Audiitorkoja ja riigi vahel. Käesolev dokument käsitleb neid teemasid ja paljusid muid teemasid, mis seostuvad Riigikontrolli rolliga ja meetmetega, mida see on võtnud EL liikmeksoleku tõttu.

2. Auditiülesanded

214. Vastavalt Soome põhiseadusele (nr 94 aastast 1919) ja Riigikontrolli seadusele (nr 967 aastast 1947) on Riigikontrolli ülesanne auditeerida siseriikliku finantsjuhtimise ja eelarve järgimise seaduslikkust ja asjakohasust. Riigikontrollis tehakse auditit Riiginõukogu ja ministeeriumide kohta; riigiametite ja -asutuste kohta; riigi ettevõtete kohta; riigi eelarveväliste fondide kohta; riigilt subsidiidume saavate ühenduste, korporatsioonide ja organite kohta; osauhingute kohta, kus riik või riik ja riiklik ettevõtte koos kontrollivad rohkem kui pooli aktsiate arvuga määratud häáli ning riigivõimude käes olevate erafondide⁵ kohta.

215. Riigikontrollil on volitused auditeerida kõiki fondiülekandeid Soome ja Euroopa Ühenduse vahel ja ka nende kontrollimist ning auditi poolt tagatud ulatuses mis tahes krediidiülekande vahendajate, loovutajate, saajate või maksjate fonde, finantse ja tehinguid ning teha sama ka mis tahes osapoolte puhul, kellele krediidiülekande saaja on üle kandud saadud fonde. Need volitused põhinevad Parlamentaarse riigikontrolöride (PSA) Riigikontrolli Õiguse seadusel auditeerida teatavaid krediidiülekandeid Soome ja Euroopa Ühenduste vahel (nr 353 aastast 1995). Vastavalt seadusele võib Riigikontroll uurida fondide ülekandeid Soome ja Ühenduse vahel sõltumata sellest, kas neid loetakse osaks riigi finantsidest või mitte⁶.

3. Fondide ülekanded

⁴ SAO (Riigikontroll) ei auditeeri Soome Panka, Riiklikku Sotsiaalkindlustusinstituuti, Pstipankki Ltd-d (riigile kuuluv hoiupank), Parlamendi vastutusosalasse kuuluvaid fonde ega Parlamenti ennast (vt lisa 5). Samuti ei auditeeri SAO riigieelarve kõiki osi lõpliku rahasaajani/maksjani välja. SAO auditivolitustest väljaspoole jäävad leibkonna-sisese/riigisisese ülekande saanud isikud ja ka maksumaksjad (välja arvatud siis, kui küsimuse all on fondide ülekanded Soome ja EÜ vahel). SAO-l on ligipääs asutuste valduses olevale auditiga seotud teabele, kuid inimestega seotud teavet võib uuroda ainult asutuste auditeerimise eesmärgil.

⁵ Seadus 353/95 on toodud lisa 1. EL-iga liitumise tõttu tehtavate seadusandlike ettevalmistuste kronoloogiline kirjeldus on toodud lisa 2.

216. 1995. aastal maksis Soome Euroopa Ühendusele kogusummas 5,8 biljonit marka (Soome *markkaa*). Vastava sissetulekuna sai Soome 1995. aastal 5,9 biljonit marka. Lisaks sellele kanti Soomele mitmesuguste subsideerimistena üle teadmata hulk raha. Komisjon eraldab mitmesuguseid subsideerimisi näiteks uurimistöö ja väljaõppe jaoks otse saajatele, riigieelarvest mõõda, riigi võimuorganeid teavitamata. Kui need välja arvata, oli 1995. aastal netotulu 94 miljonit marka. Seega on Soomest kujunenud neto-osamaksja.

217. Fondide ülekanded, mis Soome ja Ühenduse vahel mõlemat pidi toimudes ulatuvad umbes 6 biljoni margani, on Soome astumisega EL liikmeks saanud Riigikontrolli uueks auditivaldkonnaks. Niimoodi ulatub see kolme protsendini kogu riigieelarvest⁷. Kui lisada sellele struktuurifondidesse ning Euroopa Põllumajandussuuniste ja –Tagatiste Fondi Tagatiseksiooni investeeritud riiklikud fondid ja üleminekuajasubsideerimised, on saadav summa umbes 14 biljonit marka, st 7 % kogu riigieelarvest. Riigikontroll arvestab seda arvu ühe tegurina, langetades otsust, millist protsendiosa oma vahenditest tuleks kasutada igal aastal Euroopa Liiduga seotud auditeerimiseks.

218. Teise tegurina võtab Riigikontroll arvesse neid riigi tulu- ja kuluartikleid, mis ei pruugi olla EÜ finantsülekannetega otseselt seotud, kuid mis on kas vastu võetud või mida on muudetud EL tõttu või mille kogumiseks või kasutamiseks tuleb saada EL luba või mille suhtes kohaldatakse EL poolt määratud või sellest tulenevaid menetlusi. Mõned näited neist: käibemaks⁸ (36,9 biljonit marka 1995), riigisubsideerimised tööstusele ja teenustele (4,6 biljonit marka 1995) ja avalik hange (45-50 biljonit marka 1995, sisaldab ka kohalike omavalitsuste kulusid).

⁶ Riigieelarve ei hõlma kogu SAO auditivaldkonda (vt käesoleva dokumendi lõiget 2). Siiski on raske väljaspool riigieelarvet auditit vajavate ettevõtete hulka EÜ rahaülekannetega võrdlevalt mõõta, Mõõdupuuks valiti eelarve lõppsumma.

⁷ Käibemaks (VAT) on seotud EÜ finantsülekannetega selles mõttes, et riiklik VAT baas määrab ära Ühendusele makstavate VAT omavahendite hulga. Siiski kasutatakse VAT-i siin näitena ühest riigieelarveartiklist, mida EL oleks mõjutanud isegi siis, kui sellist seost ei oleks.

FONDIDE ÜLEKANNE SOOME JA EUROOPA ÜHENDUSE VAHEL 1995⁷**MAKSED EUROOPA ÜHENDUSSE 5812 SISSETULEK EUROOPA ÜHENDUSEST 5906 + X****Riigieelarve**

Eelarveväljaminek	4816	Eelarvesissetulek	5499
– käibemaks (VAT makse)	3027	– üleminekuperioodi subsiidium	2701
– GNP-makse	1272	– EPATF tagatis	1882
– EIB ⁵	484	– ESF	379
– ECSC ¹	34	– EPATF juhhis	300
– EURATOM	0	– ERDF	174
– EDF ⁵	–	– FIG	13
		– kogumistasud	87
		– TEN rahastamine ⁴	22
		– tollid, netosumma	3
		– muud sissetulekud	1

Muud ülekanDED

Eelarvevälised väljaminekud	995	Eelarvevälised sissetulekud	407
– tollitasud ²	891	– interventsioonifond	407
– põllumajandusimporditasud ²	76	– maa-arendusfond ³	–
– suhkrutasud ³	18	– mitmesugused subsiidiumid ⁶	x
– ECSC tootmistasad ¹	10		

Allikad: 1) Kaubandus- ja Tööstusministeerium; 2) Riigi Tolliamet, 3) Põllumajandus- ja Metsandusministeerium; 4) Rahandusministeerium; muudel juhtudel riigi lõpparuandest 1995. aasta kohta.

Märkused: 5) EIB ja EDF kuuluvad EL, mitte EÜ alla; 6) Rahandusministeeriumi hinnangu kohaselt lisati kulud mitmesugustele subsiidiumidele summas rohkem kui 600 miljonit marka, kuid tegelikult makstud summa 1995. Aastal oli arvatavasti tunduvalt väiksem; 7) SAO ei ole auditiga kinnitanud nende arvude täpsust ega piisavust.

4. Kontrollsüsteemi põhijooned

219. Avalikku finantsjuhtimist kontrollitakse selleks, et tagada selle seaduslikkus ja säästlikkus. Kontroll on jagatud sisekontrolliks, välisauditiks ja muuks välisauditiks. Fondiülekannete kontrolli Soome ja Euroopa Ühenduse vahel viivad läbi nii riiklikud kui ka suprarriiklikud⁹ kontrolliorganid. Viimased peavad järelevalvet EÜ fondide juhtimise kohta nii suprarriiklikul tasandil kui ka Soome-siseselt. Riigiorganite kontrollivolitused on piiratud Soomes toimuva finantsjuhtimisega ja suprarriikliku finantsjuhtimisega¹⁰ riikliku ettevalmistamisega.

220. Sisekontroll on korraldatud juhtkonna finantsjuhtimisalaste sisetöimingu kaudu. Sisekontroll hõlmab juhtkonna-poolset kontrolli, siseauditit ja siseauditit. Sisekontrolliga kaasnevad eelnevad ja pärastised meetmed. Soome ja Euroopa Ühenduse vahel üle kantud fondide sisekontrolli viib läbi Komisjon ja sellele alluvad valitsusasutused. Riiklikku sisekontrolli rakendab Riiginõukogu ja sellele alluvad valitsusasutused¹¹. Suprarriiklikku sisekontrolli koordineerib Finantskontrolli Peadirektoraat (DG XX), mille suhtes Rahandusministeerium tegutseb riikliku kontaktasutusena.

221. Välisauditit juhib organ, mis tegutseb finantsjuhtimise eest vastutavast valitsusest/juhtkonnast eraldi ning on sellest sõltumatu – selle auditivolitused hõlmavad juhtkonda/v. tervikuna ja selle toimingute hulka kuulub audit nii finantsjuhtimise seaduslikkuse kui ka asjakohasuse kohta. Riiklikku välisauditit fondide ülekande kohta Soome ja Euroopa Ühenduse vahel viib läbi Riigikontroll¹², mis esitab auditaruanded parlamentaarsetele riigikontrolöridele, auditeeritud valitsusüksustele, neid üksusi suunavatele ministeeriumidele ja Rahandusministeeriumile. Suprarriiklikku välisauditit viib läbi Euroopa Audiitorkoda (EKK), mis esitab aruanded Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. Riigikontroll on riiklik kontaktorgan EKK-ga suhtlemisel.

222. Finantsjuhtimise muud välisauditit viib läbi avaliku esinduse süsteem, kontrollorgan, mis võib olla kokku kutsutud parlamendisadikutest, avalikud võimuorganid, mis peavad järelevalvet avaliku halduse üldise seaduslikkuse kohta ning oma panuse annavad ka lai avalikkus ja maksumaksjad¹³. Riiklikud organid, mis viivad läbi Soome ja Euroopa Ühenduse vaheliste fondiülekannete välisauditit, on Soome parlament¹⁴, parlamentaarsed

⁹ Suprarriiklik kontroll viitab kontrollile, mis toimib väljaspool ühe liikmesriigi volitusi. Sõna „supra” ei kanna selles kontekstis tähendust „kõrgemalseisev”.

¹⁰ Finantsjuhtimise põhimõtte ei hõlma kitsamas tähenduses ainult vahendite haldamist, vaid ka poliitika ettevalmistamist ja rakendamist. Soome süsteem rajaneb suure osas põhimõttel, et rahastamise ja poliitika juhtimine on lahutatud. Majanduslikust seisukohast auditeerib poliitika ettevalmistamist ja rakendamist SAO.

¹¹ *Riiginõukogu* viitab ministrite kolleegiumile ja mõnikord ka selle ministeeriumidele koos riigiametnikega. Riiginõukogu ja Rahandusministeeriumi finantskomitee viib läbi eelnevat-tüüpi finantskontrolli peamiselt majanduslikus mõttes märkimisväärset huvi pakkuvates küsimustes. Siia kuuluvad teatavad EL-iga seotud küsimused. Ülejäänud sisekontroll toimib detsentraliseeritud alusel. Sisekontrolli korraldamise eest vastutab iga riigiameti ja -asutuse juhtkond. Soomes ei ole tsentraliseeritud sisekontrolliorganisatsiooni, millele oleksid otsesed volitused pärastiste uuringute läbiviimiseks, vaid igal kõrgemal valitsusasutusel on üldkohustus kontrollida talle alluvate valitsusasutuste finantsjuhtimist. Senini ei ole liitumine EL-iga sisekontrolli põhilisi reguleerimisraame mõjutanud. Siiski uurib seda küsimust Rahandusministeeriumi poolt ametisse määratud uurija.

¹² Märkused 12-21 on toodud lisa 3.

¹³ Vt lisa 3.

¹⁴ Vt lisa 3.

riigikontrolörid¹⁵ ja ka Riiginõukogu¹⁶ õiguskantsler ning parlamendi õigur [ombudsman]¹⁷. Suprariiklikku välisauditi teeb Euroopa Parlament¹⁸, Nõukogu¹⁹ ja Euroopa õigur [ombudsman]²⁰. Euroopa Parlamendi Eelarve Kontrollkomitee loomulik kontaktpunkt Soomes on parlamentaarsed riigikontrolörid²¹. Rahandusministeerium osaleb Nõukogu töös ministeeriumi pädevusse kuuluvate asjade puhul.

5. Sidepidamine kõrgemate auditiinstitutsioonide vahel

223. Riigikontroll peab sidet Euroopa Audiitorojaga ja Euroopa Liidu muude liikmesriikide kõrgemate auditiinstitutsioonidega. Sidepidamine riiklike auditiinstitutsioonide ja Euroopa Audiitorojaga vahel põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklil 188c.3 ning Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu vastavatel sätetel. Sidepidamises osalevad iseseisvad kõrgemad auditiinstitutsioonid ja see toimub võrdsetel alustel. Soomega seotud auditi läbiviimisel peab EKK sidet Riigikontrolliga (SAO). SAO rolli EKK poolt läbi viidavates auditites käsitletakse 6. osas.

224. Sidepidamine liikmesriikide kõrgemate auditiinstitutsioonide vahel põhineb nende vastastikusel huvil tagada Liidu finantsjuhtimise seaduslikkus ja asjakohasus. Riiklikud auditiinstitutsioonid pidasid sidet Euroopa Ühenduse raames juba enne Euroopa Audiitorojaga asutamist. Euroopa Liidus võib sidepidamine riiklike auditiinstitutsioonide vahel hõlmata ka selliseid rahastamiskorraldusi ühise välis- ja kaitsepoliitikaga seotud kulude käitlemiseks ning koostööks õigus- ja sise poliitika vallas, mis ei kuulu Euroopa Audiitorojaga²² pädevusse. Kõrgemate auditiinstitutsioonide juhatajatest koosnev Kontaktkomitee toimib riiklike auditiinstitutsioonide-vahelise sidepidamise kõrgema organina.

225. 1979. aastal kutsuti EKK-d astuma Kontaktkomitee liikmeks, seega toimib see tegelikult ka kontaktorganina riiklike auditiinstitutsioonide ja Euroopa Audiitorojaga vahel. Kontaktkomitee koosolekuid valmistatakse ette riiklike auditiinstitutsioonide ja EKK poolt ametisse nimetatud kontaktametnike ja Kontaktkomitee enda poolt moodustatud töögruppide koosolekutel.

226. Praeguseks on Riigikontrolli ametnikud osalenud neljal Kontaktkomitee koosolekul ja viiel kontaktametnike koosolekul. Lisaks sellele on SAO ametnikud osa võtnud mõningatest riiklike auditiinstitutsioonide poolt kokku kutsutud EL auditeerimisseminaridest ning on seotud kahepoolsete visiitidega Euroopa Liidu asjus kuue riikliku auditiinstitutsiooniga ja Euroopa Audiitorojaga²³. Euroopa Liidu kõrgemate auditiinstitutsioonidega koostöös arutatud küsimusi ja Riigikontrolli poolt nende tulemusel võetud meetmeid selgitatakse 7. osas.

6. Kontaktid Komisjoniga

¹⁵ Vt lisa 3.

¹⁶ Vt lisa 3.

¹⁷ Vt lisa 3.

¹⁸ Vt lisa 3.

¹⁹ Vt lisa 3.

²⁰ Vt lisa 3.

²¹ Vt lisa 3.

²² SAO-l ei ole teada, kas riiklikud auditiinstitutsioonid on EL kontekstis kunagi sellist koostööd teinud. Nii palju kui SAO-l teada, on sellega sarnane näide siiski aset leidnud NATO (Eurovõitleja-auditi) kontekstis.

²³ SAO-l on tavaks väga hoolikalt hinnata, kas iga konkreetne kahepoolne visiit on tõepoolest vajalik ja piirata nende sisu esmatähtsate küsimustes selleks, et vältida muude asutuste ülekoormamist ja tarbetute kulude põhjustamist.

227. Praktilistel eesmärkidel säilitab Riigikontroll suhteid ka Euroopa Komisjoniga. Praeguseks on neid kontakte jätkatud peamiselt SAO püüdluste tõttu süstematiseerida teabe laekumist, mis on vajalik Soome ja Euroopa Ühenduse vaheliste fondide ülekannete nõuetele vastavaks auditeerimiseks. SAO on pidanud Komisjoniga läbirääkimisi, et saada sealt korrapäraselt teavet Soomet mõjutavate raamatupidamistoimingute kohta ning ka teatise auditivisiitide ja auditiaruannete kohta Komisjoni mitmetelt peadirektoraatidelt ja UCLAF-ist.

228. Riigikontroll taotleb Euroopa Audiitorkojaga võrdväärset ligipääsu Soomega seostuvate raamatupidamistoimingute kohta käivale teabele Komisjoni andmebaasis SINCOM. EÜ asutamislepingu artiklist 5 ja artikli 209a esimesest lõikest tulenev ühtesulandumispõhimõte (mis on kinnitatud/seadustatud Euroopa Kohtu pretsedendiõiguses) koos seadusega 353/95 panevad SAO-le üldkohustuse auditeerida Soome ja EÜ vahelisi fondide ülekandeid samas ulatuses, kui SAO auditeerib riiklike fonde, kuid tegelikus elus ei saa SAO seda seoses kõigi EÜ ülekannetega teha, sest Komisjon ei teata riiklikele asutustele, kes saab neid mitmesuguseid subsidiume, mida Komisjon riigieelarve-väliselt eraldab.

229. Vastavalt SAO nõudele Komisjoni auditivisiitide ja auditiaruannete teatiste kohta, soovib SAO hinnata suprariikliku siseauditi piisavust sobival viisi, nagu see hindab riikliku siseauditi piisavust, ja koordineerida omal algatusel SAO audititoiminguid Komisjoni teenustega sobival viisil, nagu SAO koordineerib omal algatusel oma audititoiminguid riikliku siseauditi ja EKK-ga. (SAO arvestab auditiplaane ja -aruandeid oma tegevuse kavandamisel.)

230. Nende küsimustega tegelemiseks pöördus Riigikontroll 23. juulil 1996 XX Peadirektoraadi poole. Kirjast teavitati komisjoniliikmeid Liikaneni ja Gradinit, EKK-t, IX Peadirektoraati ja Rahandusministeeriumi. Vastustes 19. novembrist 1996 ja 19. detsembrist 1996 soovitas XX Peadirektoraat SAO-le, et riiklikud auditoriorganid peaks saatma soovi SINCOMI teabele ligipääsu saamiseks EKK-le ja et XX Peadirektoraadil ei ole vastuväiteid sellele, et EKK väljastab SAO-le raamatupidamistoimingute kohta igakuulise aruande. Vastavalt XX Peadirektoraadile analüüsib EKK seda menetlust ja teavitab XX Peadirektoraati selle analüüsi tulemustest, niipea kui see valmib. Seoses teatistega auditivisiitide ning Komisjoniteenistuse ja Finantskontrolli poolt edastatavate auditiaruannete kohta ei ole XX Peadirektoraadil vastuväiteid, tingimusel et EKK teatab oma nõusolekust saata SAO-le Komisjoniteenistuse poolt kavandatavate kontroll- ja uurimisvisiitide programmi koopia ning saata Soome riigiasutustele adresseeritud kontrollaruannete koopiaid.

231. Lisaks sellele on Riigikontrolli ametnikud osalenud mõningatel Komisjoni poolt korraldatud koosolekutel. Esimese liikmeksoleku-aasta jooksul andis Rahandusministeerium SAO-le võimaluse vaadelda Pettuse Vältimise Nõustamiskomitee menetlusi ja Euroopa Liidu finantskontrolöride koosolekut. 1996. aastal osalesid SAO ametnikud struktuurifonde käsitleval seminaril, mida juhtis Komisjoni finantskontrolör Helsingis.

7. Osalemine auditivisiitidel

232. Oma auditilähetuste läbiviimisel Soomes peab Euroopa Audiitorkoda sidet Riigikontrolliga. Iga kuu saabab EKK SAO-le oma Soome auditilähetuste plaani neljaks järgmiseks kuuks. SAO-d teavitatakse konkreetsetest lähetustest üksikasjalisemalt kuus nädalat ette. SAO ametnikel on alati õigus osaleda auditilähetustes, mida EKK Soomes läbi viib. Praegu ja ka varem on tavaks olnud, et SAO määrab auditilähetuse jaoks vaatleja²⁴, kes

²⁴ SAO tava vaadelda kõiki EKK auditilähetusi vähemalt mõne esimese aasta jooksul annab SAO-le võimaluse tutvuda EKK töömeetoditega ja saada ideid SAO enda audite jaoks jaoks. SAO tunneb vastutust selle eest, et tagada, et EKK saab Soomega seotud auditiga alustada võimalikult ladusalt

auditeeritavat asutust sellest teavitab. Auditeeritav asutus ja EKK lepivad kokku üksikasjalises programmis. Auditiviisidid kestavad tavaliselt vähem kui nädal aega. Auditeeritava asutuse ametnikel on õigus rääkida emakeelt. Auditeeritav asutus peab EKK-le esitama kogu auditi tegemiseks vajaliku teabe, sõltumata selle teabe talletamise vormist.

233. Riigikontrolli ametnikud on vaatlejatena osalenud üheteistkümnes Soomega seotud auditis, mille on Euroopa Audiitorkoda läbi viinud järgmiselt: GNP-l põhinevad omavahendid (19-21. september 95); tolli- ja põllumajandusavansi/laenu/ettemaksu kehtestamis-, registreerimis- ja kontsentreerimismeetodid, käibemaksu netokasumi kogumis-, registreerimis- ja kontsentreerimismeetodid ning arvutusmeetodid käibemaksu määramise aluseks (9-12. oktoober 95); kalandus- ja piimatoodete sektorid (11-13. oktoober 95); ERDF (Euroopa Regionaalarengu Fond) (8-9. jaanuar 96); tollilõivud ja põllumajandusmaksed (1-4. aprill 96); ESF (Euroopa Sotsiaalfond) (9-12. aprill 96); EPATF-tagatisseksiooni kulud (24-28. juuni 96); ERDF abi SME-le (16-19. detsember 96); EPATF-tagatis (17-21. märts 97); tollilõivud ja põllumajandusmaksed (5-7. märts 97); ESF (23-25. aprill 97)²⁵.

234. Umbes kaks kuud pärast auditilähetust saadab käesoleva auditisektori eest vastutav Euroopa Audiitorkoja aruandeliige Riigikontrollile niinimetatud sektorkirja, mis sisaldab esialgseid auditileide. SAO edastab selle kirja auditeeritud asutusele. Vastamiseks antakse tavaliselt aega kaks kuud. Riigi valitsus saadab oma vastuse SAO-le, mis edastab selle Euroopa Audiitorkojale koos mis tahes omapoolsete tähelepanekutega, mida SAO soovib sellele lisada. EKK kasutab talle esitatud sektorkirju ja vastuseid oma auditiaruannete ettevalmistamisel. Liikmesriikide poolt esitatud vastuseid arutatakse samuti Euroopa Kontrollikoda ja Euroopa Komisjoni vahelistel kohtumistel, kus arutatakse eelpool osutatud asutuste aruandeid algsel kujul. Sellistele kohtumistele viidatakse kui „vastuolulistele protseduuridele”.

235. Kui Euroopa Kontrollikoda liikmed on lõppteksti suhtes kokku leppinud, esitatakse auditiaruanne koos Komisjoni vastustega Euroopa Parlamendile ja Nõukogule, et nood arvestaks neid ülekandemenetlustes. EKK aruanded ja Komisjoni vastused avaldatakse ka Euroopa Liidu Teatajas. Lisaks aruannete avaldamisele Teatajas saadab EKK need teavitamiseks vastavatele riikidele. Riigikontroll on võtnud tavaks edastada EKK poolt saadetud mis tahes eriaruande Soome versioon, välja arvatud garantiiaruande (SOA, kuid siin viidatakse sellele kui DAS-ile prantsuse lühendi järgi, et lugejat mitte segadusse ajada SAO, Soome Riigikontrolliga) toetuseks olevad aruanded, teavitamiseks asjakohastele riigiasutustele. Seda tehakse hoolimata asjaolust, et aruanded avaldatakse ka Teatajas. Seoses EKK aastaaruandega ja eriaruandega DAS toetuseks on Riigikontroll lugenud selle tava tarbetuks, sest Teataja on valitsusametite käsutuses ja tõenäoliselt pööravad nad nendele aruannetele nagunii tähelepanu. Rahandusministeerium on tavaks võtnud paluda valitsusasutustel esitada oma kommentaarid aastaaruande ja DAS aruande kohta Rahandusministeeriumile ühe kuu jooksul alates nende avaldamisest. Rahandusministeerium kasutab kommentaare valitsuse seisukoha ettevalmistamisel nende aruannete põhjal. Valitsuse esindajad võivad oma seisukohta väljendada Nõukogus ülekandeprotseduuri jooksul.

8. Kontaktkohtumiste küsimused

236. Euroopa Liidu kõrgemate auditiinstitutsioonide kohtumistel on tegeldud menetlustega, mis on seotud sidepidamisega riiklike auditiinstitutsioonide ja Euroopa Audiitorkoja vahel; riiklike auditiinstitutsioonide (NAI) ja Koja ühisaudititega; kahe või enama SAI koordineeritud või paralleelaudititega; auditijuhistega Euroopa Ühenduste jaoks; EPATF-Tagatisseksiooni aruannete kinnitamisega, avaliku hanke kontrolliga; Euroopa Ühenduse

²⁵ 8. peatükis on toodud teave SAO auditite mahu kohta seoses EÜ fondidega Soomes.

asutamislepingu artikliga 92 ja 93; käibemaksu kogumistingimuste ja auditiga Ühenduse-siseses kaubanduses; garantiaruandega (SOA või prantsuse keeles DAS); valitsustevahelisele konverentsile esitatud ettepanekutega EKK sätete muutmiseks; auditivisiitide koordineerimisega; Maastrichti riigidefitsiidi ja –võla kohta käivate parameetrite kohaldamise kontrolliga/kinnitamisega; euro kasutuselevõtuga; koostööga „kolmandate” või Euroopa Liidu väliste riikide riiklike auditiinstitutsioonidega.

8.1. Kontakttoimingud

237. Kontakttoimingud riiklike auditiinstitutsioonide ja Euroopa Audiitorkoja vahel on päevakorral olnud 1978. aastast saadik. Sestsaadik, kui Soome liitus Euroopa Liiduga, on Riigikontroll arutanud ka menetlusi, mida tuleb seoses Soomega järgida kahepoolisel alusel EKK-ga. Erilisi kahepoolseid probleeme ei ole esinenud. Novembris 1996 moodustas Kontaktkomitee töögrupi, et valmistada kontaktmenetluste kohta ette põhimõtteline otsus. Peale auditilähetuste menetluste uurimise kuulub töögrupi eriülesannete hulka uurida riiklike auditiinstitutsioonide ja EKK koostööst tulenevaid mis tahes probleeme (kaasa arvatud need, mis seostuvad DAS-iga), ning võimalusi kasutada vastava auditipartneri auditileide, arutada riiklike auditiinstitutsioonide poolt korraga kaheks aastaks ametisse nimetatud ICN ametnike rolli, tõhustada auditivisiitide koordineerimist ning parandada EKK aastaaruande esitlusmenetlusi.

8.2. Ühisauditid

238. Riikliku auditiinstitutsiooni ja Euroopa Audiitorkoja ühisauditid on olnud päevakorral 1978. aastast saadik. 1990. aastate alguses viisid kaheksa liikmesriigi SAI-d koos EKK-ga läbi ühisauditi. Need auditid käsitlesid meetmeid Ühenduse kalalaevastiku ümberstruktureerimiseks, abi ja investeeringuid kalandus- ja põllumajandustoodete töötlemisel ja turustamisel, sealihaturu ühiskorraldust ja käibemaksu Ühenduse-siseses kaubanduses. Ühisaudititega seotud kogemustele viidates tehti Kontaktkomitee 1995. aasta koosolekul ettepanek laiendada ühisauditeid ka muudele sektoritele nagu näiteks struktuurifondidele, keskkonnapoliitikale, Ühenduse-välisele riikidele antavale abile ja GNP arvutamisele. Koosolekul osalejad palusid kontaktametnikel koostada ühisauditite mitme aasta plaan. Selle nõudmise tulemusel vahetasid riiklikud auditiinstitutsioonid ja EKK oma auditiprogramme ja arutasid kontaktametnike koosolekutel väljavaateid valdkondade leidmiseks, mille puhul ühisauditite tegemine annaks paremaid tulemusi kui need, mis saadakse ühe asutuse poolt tehtavates auditites. Novembris 1996 kutsus Kontaktkomitee selle kallal töötavat, kontaktmenetluste uurimiseks moodustatud osapoolt üles lisama ühisauditeid tulevikus arutluse alla tulevate teemade hulka. Praeguseks ei ole Riigikontroll EKK-ga koos ühisauditeid teinud.

8.3. Koordineeritud ja paralleelauditid

239. Ühe või mitme kõrgema auditiinstitutsiooni poolt koordineeritult või paralleelselt läbi viidavad auditid on päevakorral olnud algusest peale nagu ühisauditidki. Koordineeritud ja paralleelauditid kujutavad endast vähem intensiivseid kontaktivorme kui ühisauditid, mida viib läbi ühendatud juhtkond eesmärgiga koostada ühisauditiaruanne. Koordineeritud auditi puhul teeb auditit sama asja kohta kaks või rohkem auditiinstitutsiooni, kasutades üheaegselt sama metodoloogiat, kuid erinevates kohtades ja iseseisva aruandluspraktikaga. Paralleelauditit viiakse läbi samaaegselt sama liiki asja kohta, kuid auditimetodoloogiat ametlikult ei koordineerita. Riigikontroll on osalenud koordineeritud auditi tegemisel rahvusvahelise teabevahetuse kohta, mis oli seotud otsese maksustamisega Euroopa Liidu

liikmesriikides alates 1995. aastast. SAO on samuti osalenud aruteludel, mis käsitlesid väljavaateid paralleelsete tegevusauditite käikulaskmiseks ühise põllumajanduspoliitika (CAP) vallas. Seega on SAO lasknud käiku tegevusauditi CAP kohta.

8.4. Auditeerimisjuhised

240. Auditeerimisjuhised Euroopa Ühenduste jaoks on päevakorral olnud 1980. aastast saadik. 1991. aastal moodustas Kontaktkomitee töögrupi ülesandega valmistada ette ühised juhised kasutamiseks Euroopa Ühenduste tegevuse auditites, mis põhinevad INTOSAI – Rahvusvahelise Kõrgemate Auditiinstitutsioonide Organisatsiooni – poolt kasutatavatel standarditel. Töögrupp on ette valmistanud kümme standardikavandit: auditi planeerimine, auditi tõendusmaterjal ja lähenemisviis, sisekontrolli ja vastavustestimise hindamine, dokumentatsioon, kvaliteedikinnitus, olulisusnõue ja risk, näidisaudit, aruandlus, rikkumised ning muude audiitorite ja ekspertide töö kasutamine. Viis standardikavandit on veel ettevalmistamisel. Kümme valminud juhisekavandit on Riigikontrollis hindamisel. Nende kasutuskõlblikkust hinnatakse eraldi nii tegevus- kui ka finantsauditi seisukohast. SAO kavatseb selle hindamise tulemusi kasutada enda juhendites ja anda standardiühistöögruppide standardikavandi kohta tagasisidet.

8.5. Tõendav/kinnitav organ

241. EPATF-Tagatissektiooni auditeerimine on päevakorral olnud 1980. aastast saadik. 1995. aastast saadik on koosolekutel vahetatud teavet EPATF-tagatise tõendava/kinn organi ülesannete korralduse kohta igas liikmesriigis. Tõendava/kinn organi kohta on sätteid Komisjoni määruses (EÜ) nr 1663/95, milles on avaldatud üksikasjalised sätted Nõukogu määruse (EMÜ) nr 729/70 kohaldamise kohta. Komisjon on oma määrust tõlgendanud nii, et EPATF maksete makseagentuurina tegutseva organi siseauditiüksus ei tohiks tavaliselt tegutseda tõendava/kinn organina. Komisjoni tõlgendus põhineb seisukohal, et nendes liikmesriikides, kus sisekontrollisüsteem on korraldatud detsentraliseeritud alusel, peavad moodustama tsentraliseeritud siseauditi organi, ostma kõnealust teenust eraaudiitorfirmalt või paluma asjaga tegelda riiklikul välisauditiinstitutsioonil.

242. Ilmneb, et Madalmaad, Taani ja mõningaste eranditega ka Saksamaa ja Austria on kaitsnud tõlgendust, mis võimaldab rohkem erinevusi riiklike valitsus/haldussüsteemide vahel, tingimusel et need on korraldanud aruannete kinnitamise/tõendamise EPATF finantsaastaks alates 16. oktoobrist 1995 kuni 15. oktoobrini 1996 EPATF maksete makseagentuuridena tegutsevate asutuste siseauditi põhjal. Selle asemel tundus, et muud liikmesriigid olid omaks võtnud Komisjoni tõlgenduse. Soomes, Belgias ja Iirimaa on ülesande täitmiseks ametisse määratud eraaudiitorfirma, Ühendkuningriigis on konkursspakkumise põhjal välja valitud Riigikontroll, Hispaanias, Luksemburgis ja Portugalis on olemas tsentraliseeritud sisekontrolliorgan; Rootsis on ametisse määratud Riigikontroll; Prantsusmaal on selleks otstarbeks moodustatud pärastine tõendus/kinnitamiskomitee; mida juhib Prantsusmaa Kontrollikoda endine liige. Seoses Itaalia ja Kreekaga on olukord (Riigikontrolli suhtes) ikka veel ebaselge.

243. Põllumajandus- ja Metsandusministeerium esitas Riigikontrollile 15. mail 1995 järelepärimise selle kohta, kas viimane oleks nõus tegutsema tõendava/kinnitava organina. Riigikontroll vastas Ministeeriumile 2. juunil 1995, et olemasolevat teavet arvestades ei ole see nõus. Põhjendus keeldumiseks oli lihtsalt järgmine: T/kinnitav organ on üksus, mille vahendusel Komisjon teostab EÜ üldeelarvet. Seetõttu on t/kinnitava organi ülesanded sisekontrolli-laadsed. Riikliku auditiinstitutsioonina Euroopa Audiitorkojaga võrdsetel alustel peab Riigikontroll läbi viima t/kinnitava organi välisauditi sama moodi kui EKK ning EKK ega peamine üksus, mida see auditeerib – Komisjon – ei saa auditeerida SAO-d. Veelgi enam,

SAO ametnikel tekkis küsimus, kas see, kuidas EL institutsioonid tõlgendavad Komisjoni määruse 1663/95 artiklit 3, on kooskõlas liikmesriikide organisatsioonilise autonoomiaga.

244. 2. juuni 1995. aasta kirjas pakkus Riigikontroll Põllumajandusministeeriumile välja, et selgeim lahendus EPATF Tagatise t/kinnitava organi ülesannete organiseerimise probleemile oleks tugevdada Ministeeriumi siseauditi organisatsiooni ja korraldada see sellel viisil, et Komisjon võib seda tunnustada t/kinnitava organina. Ministeeriumis otsustati siiski alustada tööd eraauditifirmaga. EPATF Tagatise aruannete t/kinnitamine korraldamine võib siiski osutada põhimõtteliseks otsuseks kogu riiklikule kontrollsüsteemile, kui Komisjoni plaane viiakse ellu seoses EPATF Tagatiseksiooni aruannete lihtsustamis/ülekande?menetlusel järgitavate põhimõtete ulatuse suurendamisega, nii et lisada neile struktuurifondid ja traditsioonilised omavahendid.

8.6. Avalikud hanked

245. Avalike hangete kontroll on olnud päevakorral 1991. aastast saadik. Novembris 1996 moodustas Kontaktkomitee töögrupi, mis pidi jälgima Ühenduse avalike hangete alaste direktiivide üleviimist riigi seadustesse ning andma hinnangu kõrgema auditiinstituutsiooni rollile ja kontrollimeetoditele selles valdkonnas. Töögrupi tegevuses osaleb ka Riigikontroll. SAO on ametisse määranud isiku, kelle ülesanne on töögrupis osaleda ja jälgida avalike hangetega seotud küsimusi. Avalikele hangetele võib tähelepanu pöörata mõnes SAO pooleliolevas auditis. SAO on alustatud ka tegevusauditi avalike hangete kohta rahvatervishoiu vallas. Vajadust edasise auditi järele hinnatakse [senise] auditi ja kontrollimise²⁶ käigus kogutud teabe põhjal ning ka töögrupi tegevuse käigus.

8.7. EÜ asutamislepingu artikkel 92 ja 93.

246. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 92 ja 93 on olnud päevakorral 1992. aastast saadik. Need artiklid määratlevad piirid ja litsentseerimismenetlused, millele vastavalt liikmesriikide avaliku halduse üksused võivad abi anda teatavatele ettevõtjatele või tootmisharudele. Kontaktgrupi poolt moodustatud töögrupp uurib praegu kõrgemate auditiinstituutsioonide rolli riikliku abi saamise teatamismenetluste kinnitamisel, paigalseisu-protseduuri ja abimeetme rakendamist pärast selle heaks kiitmist Komisjonis. Töögrupp on avaldanud kaks vahearuanne ning lõpparuanne peab valmima 1997. aastal. Jaanuaris 1996 moodustas Riigikontroll oma töögrupi, mis koosnes kahest juhtaudiitorist, et uurida EÜ asutamislepingu artikliga 92 ja 93 seotud auditeerimise ja eksperttegevuse SAO-sisest korraldust. Töögrupi (kasutatud ressursid: 5-10 tööpäeva) aruande põhjal määras SAO selles valdkonnas esilekerkivate küsimuste jälgimiseks ametisse auditigrupi. Vajadust riiklike auditimeetmete järele hinnati selle kontrolli käigus kogutud teabe põhjal. Seejärel algatas Riigikontroll selles küsimuses tegevusauditi.

8.8. Käibemaks Ühenduse-siseses kaubanduses

247. Käibemaksu kogumise ja auditeerimise tingimused Ühenduse-siseses kaubanduses on olnud päevakorras 1993. aastast saadik. Kontaktkomitee poolt moodustatud töögrupp uurib praegu liikmesriikide vahelist koostööd käibemaksupettuste vältimiseks Ühenduse-siseses kaubanduses. Töögrupp on avaldanud kaks vahearuanne: „Käibemaksukontroll Ühenduse-

²⁶ SAO jälgib haldmist kogu oma personali kaasabil, et tagada aastase auditiplaani jaoks tegevusauditi teemaideede õige valik. Kuna kontrollivaldkonnad on üsna ulatuslikud ja nende jälgimiseks kasutatavad vahendid mõnevõrra piiratud (kaks nädalat/aastat/tegevusaudiitor), uuritakse pärast teemaideede lisamist plaani neist enamiku teostatavust. Teostatavusuuringu eesmärk on kindlaks teha, kas esialgne mulje auditi vajalikkuse kohta oli õige või mitte. Kui selgub, et esialgne mulje ei olnud õige, jäetakse teema välja või käsitletakse seda muul viisil (näiteks tehakse ettepanek valitsusasutustele), mitte ei viida läbi koguauditit. Seda tehakse vahendite raiskamise vältimiseks.

siseses kaubanduses” ja „Ülemineku korralduste toimimine ja üleminek kaubanduskäibemaksule rakendatavate lõplikele korraldustele liikmesriikide vahel”. Töögrupi lõpparuanne peaks valmima 1997. aastal. Töögrupi (kasutatud ressursid: 2-3 tööpäeva) aruande põhjal määras SAO selles valdkonnas esilekerkivate küsimuste jälgimiseks ametisse auditigrupi. Seejärel algatas SAO käibemaksu kohta tegevusauditi. Audit ei keskendu Ühenduse-sisesele kaubandusele, kuid võib käsitleda ka sellega seotud probleeme. Vajadust edasiste auditimeetmete järele hinnatakse auditi ja kontrolli käigus kogutud teabe põhjal.

8.9. Garantiiaruanne

248. Garantiiaruanne (DAS) on olnud päevakorral 1993. aastast saadik. Euroopa Audiitorkoda annab Euroopa Parlamendile ja Nõukogule aruannete usaldusvärsuse (ühendatud tulu- ja kuluaruande ja bilansi) ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrapärasuse kohta garantiiaastaruande. Tehinguid auditeeritakse statistiliste proovimeetoditega. Kuna Ühenduse eelarvete haldamine toimub liikmesriikide tasandil, viivad proovitehingute auditi jäljed sageli liikmesriikide juurde. Seetõttu toimuvad paljud Euroopa Kontrollikoda alustehingutega seotud auditivisiidid liikmesriikides. Selleks et vähendada auditilähetuste arvu liikmesriikides garantiiaruannete usaldusvärsust ohustamata, püüab EKK garantiiaruannete koostamisel kasutada riiklike auditiinstitutsioonide audititulemusi.

249. Euroopa Kontrollikoda garantiiaruande töörühm on külastanud iga liikmesriigi riiklikku auditiinstitutsiooni, et teha kindlaks mis tahes õiguslikke, metodoloogilisi või praktilisi piiranguid koostöö ja võimalike konkreetsete koostöövormide suhtes. EKK on väljendanud soovi käiku lasta kahepoolseid pilootprojekte koostööks nende riiklike auditiinstitutsioonidega, mis soovivad nii toimida ajagraafikus, mis võimaldab kasutada audititulemusi 1997. finantsaasta garantiiaruandes.

250. Riigikontroll teeb ettevalmistusi koostöö võimalikuks konkretiseerimiseks seoses garantiiaruandega, nt hinnates visandjuhiseid kasutamiseks auditites EÜ tegevuse kohta, uurides EKK töömeetodeid ja selle töö tulemit, jälgides vastukajasisid DAS-ile Ühenduses ja muudes liikmesriikides ning vaadeldes koostöö arengut EKK ja muude riiklike auditiinstitutsioonide vahel seoses DAS-iga. Koostöö konkretiseerimine sõltub SAO ja EKK vaheliste võimalike edasiste läbirääkimiste tulemist.

8.10. Valitsustevaheline konverents

251. Valitsustevahelisele konverentsile tehtud ettepanekud muudatuste tegemiseks Euroopa Audiitorkojaga seotud määrustes on päevakorral olnud 1995. aastast saadik. Mais 1995 valitsustevahelise konverentsi tagasisidegrupile esitatud aruandes tegi EKK muuhulgas ettepaneku, et talle antaks volitused pöörduda oma õiguste ja eelisõiguste mis tahes rikkumise korral otse Euroopa Kohtusse. Pärast arutelu Kontaktkomitees selgitas EKK oma esialgset ettepanekut Nõukogu presiidiumile nii, et EKK õigust Euroopa kohtu poole pöörduda tuleb piirata kohtumenetlusega Ühenduse organite või riiklike asutuste vastu, mille hoolde on usaldatud Ühenduse fondide haldamine.

252. Oma kirjas 23. maist 1996 väljendasid liikmesriikide auditiinstitutsioonid oma seisukohta ka valitsustevahelise konverentsi tagasisidegrupi memorandumiga punkti nr 122 kohta ja Euroopa Parlamendi poolt 13 märtsil 1996 kinnitatud resolutsiooni punkti nr 22.3 kohta, mille kohaselt peaksid riiklikud auditiinstitutsioonid sõnaselgelt koostööd tegema Euroopa Audiitorkojaga, eriti seoses garantiiaruandega. Neist esimese kohaselt vastutab garantiiaruande eest Euroopa Audiitorkoda ning riiklikud auditiinstitutsioonide puhul oleks kõige kohasem osaleda vabatahtlikul alusel. EKK presidendi ettepanekul toodi riiklike

auditiinstituutide arvamused Nõukogu presidendi, Euroopa Parlamendi Eelarve Kontrolli Komitee ning eelarveküsimuste²⁷ eest vastutava komisjoniliikme tähelepanu keskmesse.

8.11. Auditiviitide koordineerimine

253. Auditilähetuste koordineerimine tuli päevakorradele 1996. aastal. 1995. aastal korraldas EKK liikmesriikidesse 243 auditilähetust. Komisjoni vastavad visiidid ulatusid 492-ni, st neid oli kaks korda rohkem. Aastate jooksul on liikmesriigid EKK-d ja Komisjoni kritiseerinud lähetuste ebapiisava koordineerimise pärast. Seetõttu on kõnealused instituudid teatanud, et hakkavad oma auditiprogramme koordineerima. Praegused umbes neljakuulised planeerimisperioodid asendatakse aastaplaneeringuga. Pärast esialgsete plaanide koostamist (augustis) hakatakse korraldama koordineerimiskoosolekuid (septembrist novembrini), misjärel plaanidesse tehakse muudatusi ja need kinnitatakse (novembrist detsembrini). Lisaks sellele muudatusele muudetakse auditiaruanded täpsemaks, auditimetodoloogiad muudetakse loogiliselt arusaadavamaks ning pööratakse tähelepanu sellele, et määrata kohased andmed

auditi selgeks jälgimiseks kogu ulatuses lõpliku tulusaajani välja.

254. Samuti on tehtud jõupingutus, et kaasata riikliku sisekontrolli eest vastutavaid organeid koordineerimisprojekti, mis lasti käiku Komisjoni algatusel, st Rahandusministeeriumit põhjapoolsetes liikmesriikides ja tsentraliseeritud sisekontrolliüksusi lõunapoolsetes liikmesriikides. Komisjoni projekt ei mõjuta riiklike auditiinstituutide kui selliseid²⁸. Riigikontroll on sellegipoolest valmistunud oma tegevuse kavandamisel arvestama Ühenduse aruandeid ja auditilähetuse plaane sama moodi kui seoses Euroopa Kontrollikoda ja riikliku sisekontrolli plaanide ja aruannetega. SAO on EKK-le esitanud oma aastase tööprogrammi.

8.12. Muud küsimused

255. Riigidefitsiidi ja -võlga seotud Maastrichti parameetrite rakendamise kinnitamine tuli päevakorradele 1996. aastal. Euro sisseviimise mõju riiklikele auditiinstituutidele ja ka koostöö kolmandate riikide riiklike auditiinstituutidega tuli päevakorradele 1997. aastal. Kontaktkomitee ei ole nende küsimustega seoses veel mingeid otsuseid vastu võtnud. Riigikontroll on seisukohal, et küsimuse all olevaid asju on vaja edasi uurida ja arutada, kuni on võimalik anda kasulikku teavet.

9. Omaenese audititegevus

9.1. Samaväärse auditi põhimõte

256. Riigikontroll auditeerib Soome ja Euroopa Ühenduste vahelisi fondide ülekandeid samas

²⁷ Nendest teatistest saadik on SAO püüdnud end kursis hoida valitsustevahelise konverentsi arenguga ja teavitada Rahandusministeeriumit vajadusel omaenda nimel.

²⁸ Mõnedes SEM 2000/3 dokumentides ja visandprotokollides oli Komisjon lisanud EKK-ga samaväärsed riiklikud organid nende hulka, kelle osalemine ühise aasta-auditiprogrammi loomisel riiklike ja supariiklike audititeenuste poolt oli soovitatav. Euroopa Parlamendi poolt 15. novembril 1996. kinnitatud SEM-iga seotud resolutsiooni punkt P näib olevat kooskõlas Komisjoni eelpool osutatud sooviga. SAO tunnustab vajadust parandada kõigi EÜ fondidega seotud auditiviitide koordineerimist ja hindab Ühenduse instituutide jõupingutusi selles suunas. SAO idee kohaselt on ühise aastaprogrammi loomine kõigi ühenduse ja liikmesriigi sise- ja välisauditiorganite vahel siiski problemaatiline nii instituutide vahel kui praktilisest seisukohast, SAO pooldab vähemasti praegu seda, et viia koordineerimismeetmed läbi omal algatusel, mitte aga pingutada ühisplaneerimises osalemise nimel. Mis aga puutub SAO enda toimingute koordineerimisse ise seoses muude audititeenustega, loeb SAO probleemiks teabe süstematiseeritud voolu puudumist Ühendusest SAO-sse seoses Komisjoni auditiviitidega ja nende visiitide tulemustega. Nende sammude kohta, mida Riigikontroll on selle probleemiga tegelemiseks astunud, vaadake peatükki 5.

ulatuses ja vastavalt samadele põhimõtetele ja korrale kui riiklike fonde. Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 5 ja artikli 209 esimesele lõikele on liikmesriigid kohustatud Ühenduse finantshuve kaitsma sama tõhusalt, kui need kaitsevad endi finantshuve. Liikmesriikide endi huvides on kontrollida Ühenduse fonde korralikult.

257. Riigikontroll auditeerib Euroopa Liidu otsuste tegemise riiklikku ettevalmistamist ja rakendamist sama moodi, kui see auditeerib riiklike otsuste tegemise ettevalmistamist ja rakendamist. Komisjoni Nõukogus ja komiteedes ning töögruppides osalevad liikmesriigid Ühenduse finantsjuhtimise ja –kontrolliga seotud õigusaktide ettevalmistamisel, rahastamisotsuste tegemisel programmide kohta, Ühenduse üldeelarve otsustamisel ja muude selliste otsuste tegemisel, mis mõjutavad riigieelarvet. Liikmesriigid vastutavad Ühenduse seaduste riikliku rakendamise eest ja Ühenduse seaduste õige kohaldamise eest praktikas. Kohustuste täitmatajätmine võib kaasa tuua selle, et Ühenduse institutsioonid kehtestavad isikutele tekitatud kahjude eest nõuded või määravad sanktsioonid.

9.2. Finantsaudit

258. Riigikontroll teeb finantsauditit kord aastas ja see hõlmab kõiki riigi raamatupidamisasutusi. Finantsauditi abil uuritakse finantsjuhtimise seaduslikkust ja vastavust eelarvele; sisekontrolli kõlblikkust; raamatupidamise ja muude arvelduste usaldusväärsust; asutuste lõpparuannete õigsust ja seega ka riigi lõpparuannete õigsust ning aastaaruannetes esitatud tulemuste õigsust ja piisavust. Finantsauditi tegemine kestab keskmiselt umbes 45 tööpäeva.

259. Iga üksiku raamatupidamisasutuse tasandil keskendatakse finantsaudit küsimustele, mis on finantsauditeerimise igas alalõigus esmase tähtsusega ja riskantsed. Mõned EL poolt nõutavad toimingud teevad läbi muutuse seoses riskiga, kui nende hooletussejätmine võib kaasa tuua kahjunõuete kehtestamise; abi vähendamise, seiskamise või sellest keeldumise; hüvitused või muud EL poolt määratud sanktsioonid riigieelarve arvelt. Siiski tuleb nende riskide puhul säilitada mõõdukus.

260. Kahes kolmandikus umbkaudu sajast riigi raamatupidamisasutusest oli 1995. aastal aruannetesse tehtud EÜ-ga seotud kandeid. Neid auditeeriti sama korra ja samade põhimõtete alusel kui siseriiklike fonde. Kui finantsauditites antakse teavet raamatupidamise ja muu arvelduse kohta ning iga raamatupidamisasutuse lõpparuande ja sisekontrolli kohta ning ka peamiste eelarve ja selle kohaldamisega seotud õigusaktide järgimise kohta ning püütakse vältida võimalikke vigu ja puudujääke, ei mõjuta saadav tulemus ainult riiklike fondide juhtimist, vaid samaväärselt ka EÜ fondide juhtimist.

261. Riigiasutuste ametnike ja parlamentaarsete riigikontrolöride tähelepanu on juhitud 1995. aasta aastaauditis tehtud vaatlustele, järeldustele ja soovitudele. Valitsus ei ole suutnud veel rahuldada kõiki Euroopa Liidu poolt kehtestatud nõudeid, kuigi täheldatud on positiivset arengut. Riigikontroll on rõhutanud iga raamatupidamisasutuse juhtkonna osatähtsust vigade kõrvaldamisel selles olukorras.

262. Seoses raamatupidamisasutustega, mis haldasid EÜ fonde 1996. finantsaasta jooksul, on Riigikontrollis ettevalmistamisel umbes 70 finantsauditit. SAO edastab oma auditite põhjal välja antud aruanded riigiasutustele ja parlamentaarsetele riigikontrolöridele 1997. aasta kevadel.

9.3. Tegevusaudit

263. Riigikontrolli poolt tehtav tegevusaudit on olemuselt ühekordne ja seda saab rakendada kas mitut mõjurit hõlmavatele valdkondadele; haldamisse sekkuvatele tegevustele; teatava haldussektori, riigiabi asutuse või saaja poolt täidetud piiratud ülesannetele; riigi eelarve-

välisele fondidele; riigiettevõtetele või osühingutele, milles riik või riik koos riigi omanduses oleva ettevõttega kontrollib rohkem kui pooli osadega antud hääli. Tegevusaudit uurib ülesannete täitmisel säästlikkust, tõhusust ja tulemuslikkust ning võimalikke ootamatuid mõjusid; tulemuste kohta käiva välisteabe usaldusväärsust ja piisavust, eesmärkide seadmise aluste õigsust; järelevalve-, kontrolli- ja hindamissüsteemide kasutuskõlblikkust; ülesannete täitmise seaduslikkust ja ühtesobivust eesmärkidega ning eelarve järgimist. Tegevusauditi tegemine kestab umbes 230 tööpäeva, kaasa arvatud 10-60 päeva teostatavusuuringuks.

264. Tegevusauditi teemad valitakse kogu riigifinantside valdkonna olulisusnõuete ja riskide põhjal. Tulu ja kuluga seotud teemaettepanekuid, mis kuuluvad EL mõjupiirkonda, arutatakse sama moodi kui muid ettepanekuid²⁹.

265. EL-iga seotud küsimused teevad läbi muutuse seoses valikuga mitte ainult eelpool osutatud riskide tõttu, vaid ka seetõttu, et kulutusi reguleerivates asutustes ei ole veel mõistetud, et raha maksete tegemiseks EÜ eelarvest on kogutud maksude ja lõivudena Soome kodanikelt ja majandusüksustelt. Ei ole tõenäoline, et lisandumispõhimõtte või EÜ fondide haldamiseks moodustatud kompleksne süsteem soodustaks kulutusi reguleerivates asutustes säästlikku käitumist. Ühenduse kontrollteenistused omakorda kalduvad Ühenduse eesmärke vaatlema kui etteantuid ning pööravad tähelepanu põhiliselt menetlustele ja toimingute õigsusele, mitte ei keskenda huvi eesmärkide seadmisele, kasulikult kulutamise aspektidele ega võimalikele ootamatutele mõjudele Ühenduse sekkumisel.

266. Praeguseks on SAO auditiplaani kaasanud ühtekokku 200 EL-iga seotud tegevusauditi teemat. Üksteist neist käsitleb või puudutab EÜ фонде ja üheksa EL mõju all olevaid riiklikke фонде. EL-iga seotud teemasid on auditeeritud vastavalt samadele põhimõtetele ja korrale kui teemasid, mis ei ole seotud EL-iga.

267. Praeguseks on lõpule viidud kolm EÜ-d käsitlevat või puudutatavat tegevusauditit: riigieelarve projekt (auditiaruanne nr 2/97); struktuurifondi eesmärgi 6 programmi ettevalmistamine, rahastamine ja rakendamine Soomes (auditiaruanne nr 5/97) ning regionaalsete arengufondide kasutamine (finantsauditiühiku avaldamine). Lõpule on viidud neli auditit EL kaudsele mõjule alluvate riiklike fondide kohta: EL küsimuste arutamine Soome riigivalitsuses (auditiaruanne nr 8/96); väikeettevõtjate ja keskmise suurusega ettevõtete juhtide koolituse subsideerimine majandusliku languse ajal (auditiaruanne nr 7/96); aktsiisimaks (auditiaruanne nr 14/96) ning toiduainete kontroll (auditiaruanne nr 3/97). Riigiasutuste ametnike ja parlamentaarsete riigikontrolöride tähelepanu on juhitud seitsmes lõpule viidud auditis tehtud tähelepanekutele, järeldustele ja soovitudele.

268. Ettevalmistamisel on kaheksa EÜ фонде käsitlevat või puudutatavat tegevusauditit: Euroopa regionaalarengu Fondi (ERDF) ja riiklike fondide kasutamine tööhõive soodustamisel seoses eesmärkidega 6 ja 2; uurimus nr II riigi subsiidiumisüsteemide olukorra kohta; abi andmine regionaalsetest arengufondidest, selle jälgimine ja kontroll; mitmesuguste valitsusasutuste poolt rahastatud projektide jälgimine eriti Põhja-Soomes; ühine põllumajanduspoliitika; Euroopa Sotsiaalfondi programmeesmärgi 3 rakendamine ja teostatavus; struktuurifondide maksete teabeedastussüsteem ning toetusmeetmed kalandusele.

269. Pooleli on viis tegevusauditit, mis käsitlevad EL mõjule alluvaid riiklikke фонде: koordineeritud audit rahvusvahelise teabevahetuse kohta seoses otsese maksustamisega EL liikmesriikides; maanteede ehituse planeerimis- ja rahastamissüsteem; EÜ asutamislepingu

²⁹ SAO püüdleb selle poole, et keskendada tegevusauditid riskivaldkondadele, millel on kas otsene või kaudne majanduslik tähtsus. Õige valiku tagamiseks hoiab SAO kontakti juhtivate huvigruppidega, mis on seotud riigi finantside suunamise ja kontrolliga, ning jälgib kogu personali kaasabil haldustegevust. Soovitusi uuteks tegevusauditi teemadeks teeb auditiga tegelev personal ja kõrgem juhtkond. Eeldatakse, et finantsaudiitorid tõstavad nende tööst tuvastatud kasulikult kulutamise küsimusi. Tegevusauditipersonal vaatab läbi auditimaterjalid ja kontrollivaldkonnad ning valmistab ette soovitusi sisaldavad dokumendid. Aastas genereeritakse umbes 200 ideed, millest kiidetakse heaks umbes 10-15 % ja need jõuavad teostatavusuuringu staadiumisse (tsitaat väljaandest „Riik ja arvepidamine”, Ühendkuningriik, NAO, 1996)

artiklis 92 ja 93 käsitletud riiklik abi; riiklikud lepingud riikliku tervishoiu valdkonnas ning käibemaksu kohta käivate kulu- ja tulutingimuste teostatavus.

10. Pettuse vältimine

270. Üks Riigikontrolli tegevuse eesmärgid on ennetada riigi finantside juhtimises pettust. Pettuse vältimist mõjutab eelkõige finantsaudit. Tegevusauditites pööratakse pidevalt tähelepanu sellele, kuidas on toimunud, et neid vältida ja uurida. Teisest küljest ei ole pettuse vältimine, konkreetsete pettusejuhtude paljastamine ja vältimine SAO ülesanne. Nende eest vastutavad valitsusasutused, politsei ja muud eeluurimisasutused.

271. Aeg-ajalt tulevad riigikontrolli auditite käigus päevavalgele konkreetset pettusejuhtude. SAO-le esitatud algatused ja petitsioonid³⁰ sisaldavad sageli kaebusi riigiteenistujate ebaseadusliku tegevuse kohta. SAO teavitab sellega seotud riigiasutust, institutsiooni, ettevõtet või üldist kontrollasutust selle auditites ilmsiks tulnud pettustest. Kui sel viisil teavitatud osapool ei hakka asjaga tegelema ning tegemist on kriminaalkuriteoga, võtab SAO meetmeid, et pettuses süüdistatavatele isikutele esitataks süüdistus. Samuti kontrollib SAO, et auditeeritud osapool võtaks meetmeid kompenseerimaks riigile mis tahes kahju, mida viimane on kannatanud. SAO-s on eriuksus, mille ülesanne on uurida pettusi ja aidata kaasa auditite ajal avastatavate pettuste uurimisele.

272. Euroopa Liidu liikmesriigid on kohustatud Komisjoni teavitama kõikidest EL fondide kasutamisest tulenenud rikkumistest. 1995. aastal teatasid Soome valitsusasutused Komisjonile 14 juhust. Neist 12 käsitlesid traditsioonilisi omaressursse. Need olid peamiselt vigased tollideklaratsioonid. Kaks ülejäänud teadet käsitlesid EPATF Tagatiseksiooni kulusid. Kahe farmeri subsiidiumitaotlustes märgati vigu. Ekslikke subsiidiume ei makstud ja seega ei olnud tarvidust hüvitusmeetmeid määrata. 1996. aastal on päevavalgele tulnud umbes 15 miljoni marga³¹ väärtuses transiidiga seotud pettusi.

273. Riigikontrolli dekreedile on lisatud uus sektsioon – 18a (nr 733 1996. aastast), mille kohaselt tuleb Riigikontrollile viivitamatult teatada mis tahes rikkumisest riigiasutuste või -institutsioonide poolt hallatavates fondides. See säte jõustus 1. novembril 1996.

274. Samasugune säte oli tegelikult 1990. aastal riigikontrolli dekreedis tühistatud. SAO oli teinud ettepaneku säte riigikontrolli dekreedist eemaldada ja lisada see üldisemat tüüpi õigusakti, näiteks eelarveseadusesse või eelarvedekreeti. Üksnes säte tundmatus organisatsioonilises õigusaktis ei olnud tegelikult kunagi viinud teatamistava automatiseerumiseni ning Riigikontrolli seadus annab SAO-le siiski üldvolitused asutustelt nõuda, et need esitaks SAO-le mis tahes auditiga seotud teavet. Teisest küljest oli ilmne, et nähtav säte on pikemas perspektiivis parem kui sätte puudumine. Siiski on rakendatud ainult SAO ettepaneku esimest osa.

275. Seetõttu tegi SAO 1996. aastal ettepaneku säte riigikontrolli dekreedis taastada, kuni saabub õige aeg säte üldisemat tüüpi õigusakti üle kanda. SAO ei tahtnud automaatse teavitamise ideed üksnes elus hoida, vaid arvestas, et isegi Riigikontrolli dekreedis annab seade lisavõimalusi, et kujundada asutustes välja harjumus teatada SAO-le samadest rikkumistest, millest nad on kohustatud teatama ka Komisjonile. Lisaks sellele oli SAO Ühenduse pettuse vastase kampania ajal hakanud saama ajakirjanduselt järelepärimisi

³⁰ Petitsioon on kirjalik taotlus uurimise läbiviimiseks, mis kannab petitsiooni esitaja nime ja mis on adresseeritud SAO-le. Petitsiooni võib esitada iga inimene. Kindlaksmääratud ajapiiri, enne mida tuleb petitsioon esitada, ei ole. RK saab aastas umbes 50 petitsiooni. Petitsioon on avalik dokument. Alati ei vii petitsioon uurimiseni, kuid SAO peab petitsioonile vastama. (Vt ka viide 13 lisas 3.)

³¹ Transiitpettused viitab näiteks sigarettide salakaubele. Soome poolt 1996. aastal edastatud rikkumiste arvu puhul esitatakse lugejatele andmeid pettusevastase võitluse kohta Komisjoni 1996. aasta aruandest.

võimalike rikkumiste kohta seoses riigi finantsidega ja arvati, et asjakohaste juhiste lisamisel on sättest nendele järelepärimistele vastamisel abi.

276. 11. märtsil 1997 andis SAO asja kohta välja täpsemad juhised. SAO-d tuleb teavitada võimalikest kriminaalkuritegudest seoses riigiasutuste või –institutsioonide poolt eraldatavate riigisubsiidiumidega; võimalikest kriminaalkuritegudest seoses riigiametnikega, kui kuritegu on seotud asutuse või institutsiooni poolt hallatavate fondide või varaga ning kõikidest rikkumistest, millest asutus on kohustatud Komisjoni teavitama. Teade peaks koosnema juhtumi lühikirjeldusest, hinnangust kahjudele ja aruandest meetmete kohta, mida asutus on võtnud või kavatses rikkumiste tõttu võtta. Asutused on kohustatud koostama teated nii, et asjaga seotud isikud ei ole äratuntavad. Isikuandmete registri seaduse (nr 471 aastast 1987) alusel ei ole SAO-l lubatud asjaga seotud isikute nimesid ega sotsiaalkoode registreerida.

277. Isegi kui teatamissätted lisatakse üldisemat tüüpi õigusakti, tuleb neid siiski suhteliselt regulaarsel alusel täiendada täpsemate juhistega. Asutustele tuleb sätet meelde tuletada, sest vajadus seda rakendada ei pruugi tekkida eriti sageli; kohustuse ulatus nõuab reguleerimist, et hoida teadete hulk kontrolli all ning samuti on raske ennustada, millistest rikkumistest tuleb SAO-d edaspidi teavitada.

11. Ülesehitus, vahendid ja väljaõpe

278. Asjaolu, et Soome on Euroopa Liidu liige, ei ole Riigikontrolli ülesehitust oluliselt mõjutanud. Organisatsioon koosneb peaauditiitorist, kahest tegevusauditüksusest, finantsauditüksusest, siseteenistusüksusest ja eriuksusest. SAO-s on ametlikult 124 ametikohta, millest on täidetud 120. Tegevusauditis on 62 ametikohta, finantsauditis 43, peaauditiitoril ja siseteenistuses 14 ja eriuksuses 1. Organisatsiooni skeem on toodud lisana 4.

279. Siseteenistusüksuse juhataja (planeerimisjuht) tegutseb EL kontaktametnikuna. Kontaktametnikku on määratud abistama üks ametnik. Mõlemal on SAO-s ka mitmeid muid kohustusi peale EL-iga seotud kohustuste. Üksus tegutseb EKK; riiklike auditiinstitutsioonide ja tegelikult ka Rahandusministeeriumi kontaktpunktina; valmistab ette kontaktküsimusi, koostab mitmesuguseid aruandeid, kirju ja memorandumeid EL asjus ning annab kogu organisatsioonile nõu EL-iga seotud küsimustes, korraldab väljaõpet ja teabeteenuseid. Siiski vastutavad audiitorid neile konkreetse auditi jaoks vajaliku materjali saamise eest. Auditüksused teavitavad valitsust EKK auditiviisidest; osalevad visiitidel vaatlejana; võtavad osa kontaktküsimuste ettevalmistamisest ning juhivad kogu EL fondidega ja EL mõjule alluvate riiklike fondidega seotud auditit.

280. Umbes 10 % Riigikontrolli ülesannetest on märkimisväärsel määral seotud Euroopa Liidu küsimustega. Need hõlmavad sidepidamistoiminguid ning auditeid Soome ja EÜ vaheliste fondiülekanne kohta, auditeid EÜ ülekanne seotud riiklike fondide kohta ning auditeid EL mõjule alluvate riiklike fondide kohta õigusaktide kaudu. Kuna osa riiklikest õigusaktidest on asendatud EÜ õigusaktidega ja osa riiklike makseid on asendatud EÜ maksetega, moodustavad lisakulud vähem kui 10 % SAO tegevuskuludest või 2-4 miljonit marka (5-10 inimaastat). Neid arve tuleks vaadelda näidisena, sest need ei põhine kuluarvestusel. SAO arvestussüsteem ei ole korraldatud nii, et tuua eraldi välja kulud, mille on SAO-le põhjustanud see, et Soome on EL liige.

281. Riigikontroll eeldab oma audiitoritelt arusaamist Euroopa Liidust ja selle arenguplaanidest, teadlikkust EL mõjude kohta iga audiitori vastutusosalale ning teadmisi Soome ja EÜ vaheliste rahaülekanne finantsjuhtimise ja kontrolliga seotud määruste ja korra kohta. Nende eesmärkide tarvis on SAO-s varutud kirjalikke materjale ja korraldatud mõned asutuse-sisesed teabetunnid. Personalile on vahelduseks antud ka võimalus osa võtta mitmesugustest erinevate koolitusfirmade poolt pakutavatest kursustest. Üsna populaarseks on kujunenud EL seaduste kursus. Lisaks sellele on SAO korraldanud audiitoritele õppevisiite Ühenduse institutsioonidesse. Veelgi enam, SAO-s tegutsevad asutuse-sisesed

inglise ja prantsuse keele õpperühmad (1,5 tundi/nädalas talve jooksul). Viimased asutati seetõttu, et Soome liitus EL-iga.

Lisa 1. Seadus parlamentaarsete riigikontrolöride ja Riigikontrolli õiguse kohta auditeerida teatavaid krediidiülekandeid Soome ja Euroopa Ühenduste vahel.

(17. märts 1995/353)

1. jagu

Rakendusala

282. See seadus kehtib Soome ja Euroopa Ühenduste vaheliste krediidiülekannete ning nende kasutamise kontrollimise ja auditeerimise kohta. Selles seaduses tähendavad *krediidiülekanded* makseid, kontovõlgnevusi või muid riigi-, munitsipaal-, munitsipaalföderatsiooni-, Soome ühiskonna, Soomes toimiva ühiskonna, omavalitsusüksuste- ja muude kogukondade-, fondide-, institutsioonide-, ettevõtete- ja üksikisikute-poolseid kohustusi Euroopa Ühenduste ees ning samuti Euroopa Ühenduste vahenditest Soomele suunatud subsiidiume, laene, muid finantseeringuid, väärtapabereid, maksuvaba tulu või muud tüüpi subsiidiume.

283. Lõikes 1 osutatud viide Euroopa Ühendustest krediidiülekande saaja kohta tähendab ka vahendajat ja isikut, kellele saaja on kõnealused vahendid üle kandnud.

2. jagu

Pädevus

284. Parlamentaarsetel riigikontrolöridel ja Riigikontrollil on õigus auditeerida 1. jaos osutatud krediidiülekandeid ning nende kasutamist ja kontrollimist ning samuti auditeerimise jaoks nõutavas ulatuses ülekande vahendaja, andja, saaja ja maksja finantse ja tehinguid või selle isiku finantse ja tehinguid, kellele saaja on saanud vahendid üle kandnud.

285. Parlamentaarsetel riigikontrolöridel ja Riigikontrollil on õigus auditeerida 1. jaos osutatud krediidiülekandeid saajate ja maksukohuslaste asukohas; auditeeritavad üksused on kohustatud audiitorit tema ülesandes abistama. Parlamentaarsetel riigikontrolöridel ja Riigikontrollil võivad kasutada auditis ekspertnõustajate abi.

3. jagu

Ligipääs teabele

286. Ilma et see piiraks eraldiseisvate, asjaolude ja dokumentide konfidentsiaalsust käsitlevate sätete kohaldamist, edastavad auditeeritavad üksused liigse viivituseeta parlamentaarsetele riigikontrolöridele ja Riigikontrollile nõutava auditiks vajaliku teabe, aruanded, dokumendid ja raamatupidamisraamatud/materjalid/dokumendid.

287. Parlamentaarsetel riigikontrolöridel ja Riigikontrolli ametnikel on ligipääs kogu auditeeritavate asutuste audiitorite valduses olevale teabele, kõigile dokumentidele, muudele raamatupidamisraamatutele ja koopiatele, kui need on auditiks vajalikud, ning samuti memode, koosolekuprotokollide ja muude dokumentide koopiatele, mis käsitlevad auditeeritava asutuste tehinguid ja mille on koostanud selle asutuse audiitor.

288. Riigiasutused, munitsipaal-föderatsioonid, munitsipaalüksused ja omavalitsusüksused annavad parlamentaarsetele riigikontrolöridele ja Riigikontrolli ametnikele ametlikku abi, mis on vajalik ligipääsuks ja selles seaduses osutatud auditeerimisõiguseks ning annavad neile auditiks vajaliku, auditeeritava asutuse kohta käivat teavet, dokumente ja muid materjale/rpr ning aruandeid.

4. jagu

Konfidentsiaalsus

298. Parlamentaarne riigikontrolör, parlamentaarsete riigikontrolöride ametkonna või Riigikontrolli personali liige ja 2. jaos 2. lõikes osutatud ekspert ei või oma huvides ära kasutada ega avaldada kohustuste täitmisel saadud teavet teise asutuse majandusseisundi, äri- või teineteise töölase saladuse või teineteise isikliku olukorra kohta või mis tahes teavet, mida on ametlikult kästud konfidentsiaalsuses hoida.

290. Ilma et see piiraks lõike 1 kohaldamist, võib teavet ja dokumente edastada:

- 1) politseile või muudele eeluurimist juhtivatele organitele, tolliametitele, avalikele süüdistajatele ja kohtutele kuriteo uurimiseks ning
- 2) Euroopa Ühenduste institutsioonidele ja muudele pädevatele organitele, kui seda nõuab Ühenduse seadus.

5. jagu

Seos muude õigusaktidega

291. Muude parlamentaarsete riigikontrolöride ja Riigikontrolli kohta käivate seaduste sätteid kohaldatakse muudel juhtudel selles seaduses osutatud seire- ja audititoimingutele.

6. jagu

Jõustumine

292. Käesolev seadus jõustub nii, nagu dekreedis sätestatud (1. aprillil 1995).

293. Käesoleva seaduse rakendamiseks vajalikke meetmeid võib võtta enne selle jõustumist.

Lisa 2. RK auditimandaat: seadusandlikud ettevalmistused EL-iga liitumise tõttu

294. Nende arenguetappide kronoloogiline kirjeldus, mis on seotud SAO auditimandaadi laiendamisega ja küsimusega, kas SAO positsiooni EKK riikliku kontaktorganina oleks tulnud reguleerida seaduse tasandil või mitte.

- Juuni 1993. Riiklik Integratsioonikomitee (NIC) soovib Rahandusministeeriumil alustada oma osa ettevalmistamist Riiginõukogu ettepanekus EL-iga liitumise seaduse kohta (1540/94)³².
- September 1993. Rahandusministeerium palub SAO-l ettevalmistustes osaleda, niivõrd kui võrd on tegemist EÜ asutamislepingu artiklitega 188a-188c.
- November 1993. NIC eelarvesektsiooni juures moodustatakse töögrupp, mis tegeleb korraldustega eelarve ettevalmistamiseks ning Soome ja EÜ vaheliste fondide ülekannete finantsjuhtimiseks. Grupp viib läbi eeluurimist EL-iga liitumise mõju kohta riigi auditifunktsioonile. Tekib küsimus, milline Soome välisauditiorganitest – parlamentaarsed riigikontrolörid (PSA) või SAO – peaks tegutsema EKK riikliku kontaktorganina. Vastavalt grupi jaoks ette valmistatud memorandumivisanditele peaks SAO kontaktorgani kohustused enda peale võtma. Visanddokumentides on arutletud ka võimalike vajaduste üle küsimuse reguleerimiseks EL-iga liitumise seaduses (1540/94) ja laiendada SAO auditimandaati, vaadates uuesti läbi Riigikontrolli seaduse (967/47).
- Mai 1994. PSA palub Rahandusministeeriumilt teavet ettevalmistuste kohta seoses EL-iga liitumise mõjudega riigi finantside kontrollile. Rahandusministeerium teatab PSA-le, et vastavalt eelpool osutatud töögrupi seisukohale peaks SAO tegutsema EKK riikliku kontaktorganina.
- Mai 1994. SAO juures moodustatakse töögrupp, et ette valmistada põhjalik uurimus selle kohta, kuidas Soome liitumine EL-iga on SAO-d mõjutanud. Töögrupi ülesanne on anda hinnang kvantitatiivsetele ja kvalitatiivsetele mõjudele, mida EL-iga liitumine on SAO tööüksustes tekitanud, ning anda hinnang võimalikule vajadusele Riigikontrolli seadus (967/47) läbi vaadata, tagamaks, et SAO saab mis tahes tingimustes tegutseda EKK kontaktorganina. EL töögrupile on antud aega oktoobri lõpuni 1994.
- Juuli 1994. SAO-s tekib arvamus, et Riiginõukogu ettepaneku jaoks EL-iga liitumise seaduse (1540/94) kohta valitud seadusandlik tehnika/menetlus ei võimalda reguleerida SAO rolli EKK riikliku kontaktorganina. SAO saab teate, et võib-olla ei olegi asja vaja seaduse tasandil reguleerida. Parlamenti tuleks siiski teavitada, et SAO hakkab tegutsema EKK partnerina ja sellele edastatakse erapooletuid selgitusi.
- August 1994. Riiginõukogu ettepanek EL-iga liitumise seaduse (1540/94) kohta saadetakse Parlamenti. Välja pakutud seadus ei sisalda viiteid kõnealusele küsimusele, vaid ettepaneku kohta käivates selgitustes väidetakse, et PSA põhiseaduslik ülesanne on üle vaadata riigi finantsid ning SAO vastav ülesanne on neid auditeerida; SAO on EÜ asutamislepingu artiklis 188c.3 osutatud riiklik auditiorgan ning tegutseb seetõttu EKK kontaktorganina.
- September 1994. Selleks ajaks on SAO EL töögrupp asunud seisukohale, et EÜ asutamislepingu artiklist 5 ja artikli 209 esimesest lõikest tulenev (ja Euroopa Kohtu pretsedendiõigusega kinnitatud) ühtesulandumispõhimõte paneb SAO-le kohustuse, mis on küll väga üldine, kaitsta EÜ fonde samavõrra kui riiklikke fonde. Sellel põhjusel ning vajaduse tõttu tagada, et SAO saaks mis tahes tingimustel tegutseda EKK riikliku kon

³² Seadus Soome Euroopa Liiduga liitumise lepingu teatavate määruste kinnitamise kohta, 8. detsembrist 1994 nr 1540/94 viitab seadusele, mitte Riiginõukogu ettepanekule.

taktorganina, teeb SAO järelduse, et kõik Soome ja EÜ vahelised fondide ülekanded peavad alluma SAO auditivolitustele, sõltumata sellest, kas neid loetakse riigi finantside osaks või mitte. Parlamendi poolt EL-iga liitumisega seotud seadustele ette nähtud tiheda ajakava tõttu eraldab SAO enda auditimandaadi laiendamise küsimuse EL töögrupi tööst. Praktilistel põhjustel otsustab SAO Riigikontrolli seaduse (967/47) läbivaatamise asemel ette valmistada eraldi seaduse (353/95)³³. Kuna töögrupi alaline sekretär peab tegema ettevalmistusi Peaaudiitori alluvuses, pikendatakse töögrupile antud aega novembrini 1994.

– Oktoober 1994. SAO esitab seaduse ettepaneku (353/95) pärast selle arutamist PSA-ga Rahandusministeeriumile (SAO oli määranud seoses EÜ fondidega PSA-le SAO-ga võrdsed auditivolitused, et säilitada institutsioonide vahel tasakaalu). Rahandusministeerium edastab ettepaneku teistele ministeeriumidele kommenteerimiseks.

– Oktoober 1994. Parlamendi Rahanduskomitee avaldab arvamuse Riiginõukogu ettepaneku kohta seoses EL-iga liitumise seadusega (1540/94). Arvamus ei sisalda kommentaare ettepaneku selgituste kohta, mille kohaselt SAO tegutseb EKK riikliku kontaktorganina.

– November 1994. SAO EL töögrupp edastab oma lõpparuande peaauditiirile³⁴. Aruanne edastatakse teavitamiseks raamatupidamisasutustele.

– Detsember 1994. Parlament võtab vastu EL-iga liitumise seaduse (1540/94).

– Detsember 1994. Riiginõukogu ettepanek seaduse 353/95 kohta, mille töötas lõplikult välja Rahandusministeerium, edastatakse Parlamendile. Nagu ka ettepaneku puhul seaduse 1540/94 kohta, väidetakse selgitustes seaduse 353/95 ettepaneku kohta, et kuna PSA põhiseaduslik ülesanne on üle vaadata riigi finantsid ning SAO vastav ülesanne on neid auditeerida, on SAO EÜ asutamislepingu artiklis 188c.3 osutatud riiklik auditiorgan ning tegutseb seetõttu EKK kontaktorganina.

– Veebruar 1995. Parlamendi Rahanduskomitee avaldab arvamuse Riiginõukogu ettepaneku kohta seoses seadusega 353/95. Komitee peab sobimatuks, et teda püütakse panna EKK riikliku kontaktorgani küsimust lahendama selgitustes ettepaneku kohta. Komitee väidab, et oleks tõepoolest vajalik, et SAO tegutseks EKK peamise riikliku kontaktorganina ja praktikas ka ainsana, küsimus tuleks otsustada seaduses 353/95. Siiski väidab Komitee, et PSA hakkab tegutsema Euroopa Parlamendi BCC riikliku koostööorganina.

– Märts 1995. Parlament võtab vastu seaduse 353/95.

Lisa 3. Märkused 12-21

295. 12) SAO on oma ülesannete täitmisel täidesaatvast võimust sõltumatu, kuid halduslikult allub Riiginõukogule ja selle Rahandusministeeriumile. Samas tuleb SAO-l neid vastavalt oma põhiseaduslikule auditiülesandele auditeerida. Oma auditiülesannetes ja töötajate ametisse määramisel on SAO välise sekkumise eest kaitstud. Vabariigi president määrab peaauditiiri. Tema määrab teised ametnikud. SAO otsustab aastaprogrammi iseseisvalt ja määrab oma tegevuseesmärgid. Valitsusel ega parlamendil, mis määrab SAO eelarve, ei ole volitusi SAO poolt eelarveprotsessis määratud eesmärke muuta. SAO on auditite

³³ Seadus parlamentaarsete riigikontrolöride ja Riigikontrolli õiguse kohta auditeerida teatavaid Soome ja Euroopa Ühenduste vahelisi krediidiülekandeid. 17. märts 1995. Nr 353/95 viitab seadusele, mitte Riiginõukogu ettepanekule.

³⁴ SAO kasutas töögrupi tööks ning seaduste 353/95 ja 1540 /94 ettevalmistamiseks kokku 246 tööpäeva.

planeerimisel, tegemisel ja aruandlusel täiesti autonoomne. SAO-I on ligipääs kõikidele valituse dokumentidele ja materjalidele/raamatupidamisraamatutele, mis on kaitstud trahvi ähvardusel.

296.13) Kodanikel ja maksumaksjatel ei ole otsest kontrolliõigust, kuid nad võivad oma muret seoses riigi finantsjuhtimise seaduslikkuse ja asjakohasusega väljendada kaudselt, esitades kontrolliasutustele halduspetitsioone (vt ka viide 30). Selle menetlusega ei saa otsust otseselt muuta, kuid see võib viia – kui selleks on põhjust –, distsiplinaar- või kriminaalmenetluse algatamiseni vastutava riigiteenistuja vastu ja ka tühistamismenetluse algatamiseni. Loomulikult võivad kodanikud ja maksumaksjad parlamendisaadikutele ja asutustele tagasisidet anda ka vähem organiseeritud viisil – isiklikult või massimeedia kaudu. Kuigi SAO tunnustab kodanike ja maksumaksjate kaudset rolli riiklike fondide kontrollimisel, on SAO traditsiooniliselt olnud seisukohal, et riigi haldussüsteemid peaksid olema korraldatud sellisel viisil, mis ei õhutaks kodanikke üksteist kontrollima. Riiklike fondide kontrollimine on riigiasutuste ülesanne.

297.14) Parlament viib kõnealust kontrolli läbi peamiselt PSA kaudu, vähemal määral seaduslikkuse kontrolöride abil ning ka SAO kaudu (PSA aruanne sisaldab lisaks PSA enda ja PSA kontrollile alluvate haldusasutuste tööle põhinevale materjalile SAO auditite nimekirja ja viiteid neist mõne sisule). PSA aruande alusel, mida parlament arutab koos Riiginõukogu aruandega riigi finantsseisukorra kohta, võtab parlament seisukoha selle suhtes, kuidas eelarvet on järgitud ja riigi finantse juhitud ning milliseid ettepanekuid sellega seoses on tehtud. Parlamendi otsus esitatakse koos PSA aruandega Riiginõukogule. Riiginõukogu omakorda peab parlamendile esitama aruande parlamendi otsuse alusel võetud meetmete kohta. Kuigi Riiginõukogu ja ka ministrid vastutavad parlamendi ees oma ametlike seaduste seaduslikkuse ja asjakohasuse eest, siis seaduslikus mõttes parlament Riiginõukogule riigieelarve rakendamise eest tasu ei taga.

298. Parlamendil on oma osa ka supraraiikliku finantsjuhtimise riikliku ettevalmistamise kontrollimisel (finantsjuhtimise põhimõtte kohta vt viidet 10). Peaminister on kohustatud parlamenti või pädevat komiteed teavitama Euroopa Nõukogu koosolekul arutatud küsimustest. Riiginõukogu on kohustatud spiikerile saatma kõik ettepanekud, mis on sellele teatavaks saanud seaduse, lepingu või muu meetme kohta, mida otsustab EL Nõukogu ja mis muidu kuuluks parlamendi pädevusse. Ettepanek esitatakse arutamiseks Suurkomiteele ja üldjuhul ühele või rohkemale erikomiteele, mis langetab selle kohta otsuse. Komiteesid teavitatakse sellest, mis staadiumis on asja arutamine EL-is ja millisel seisukohal on asja suhtes Riiginõukogu. Lisaks eelpool osutatud teatistele saab Suurkomitee nõudmisel või muudel juhtudel, kui tingimused seda nõuavad, Riiginõukogult aruande asjade ettevalmistamise kohta EL-is. Riiginõukogu on Suurkomiteele saatnud näiteks EKK aastaaruande koos EKK eriaruandega 1995. finantsaasta garantiiaruande toetuseks. Suurkomitee edastas asja Rahanduskomiteele, mis tegeles EKK aruannetega ja otsustas, et need ei anna põhjust komitee-poolseks edasiseks tegevuseks.

299.15) Parlament valib oma liikmete hulgast neljaks aastaks viis parlamentaarset riigikontrolöri. Neid aitab 14 riigiteenistujast koosnev talitus. (SAO-I on 124.) PSA põhiseaduslik ülesanne on parlamendi nimel *üle vaadata* riigi finantsid ja kontrollida eelarve järgimist. (SAO vastav ülesanne on *auditeerida* riigi finantse ja eelarve järgimist.) PSA teeb aastas hulgaliselt kontrollvisiite. Samuti saadab see ministeeriumile aastase küsimustiku ja rahastab uurimisprojekte. PSA peab oma aastaaruande parlamendile esitama kontrollitavale eelarveaastale järgneva aasta lõpuks. Tavaliselt on see nende ainus aruanne, kuigi see ei välista eraldiseisvaid aruandeid. PSA kontrollivolituste ning Soome ja EÜ vaheliste rahavoogude kohta vt lisatud seadust 353/95.

300.16) Õiguskantsler kontrollib, kuidas riigiorganid seadust järgivad ja täidavad oma kohuseid nii, et see ei kahjustaks ühegi isiku seaduslikke õigusi. Kantsleri puhul on rõhk Riiginõukogu eelneval kontrollimisel ning muude riigiasutuste ja riigiteenistujate pärastisel

kontrollimisel. Mõnikord käsitleb kantsler riigi finantsjuhtimisega seotud küsimusi. Kantsler esitab presidendile ja parlamendile aastaaruande. Kantslerit abistab umbes 30 riigiteenistujast koosnev talitus.

301.17) Parlamendi õigur peab järelevalvet asutuste ja ka riigiteenistujate, -töötajate ja muude riiklike kohustusi täitvate isikute üle, tagamaks, et nad järgivad seadust ja täidavad oma kohustusi. Õiguri puhul on rõhk asutuste ja riigiteenistujate pärastisel kontrollimisel. Mõnikord käsitleb õigur riigi finantsjuhtimisega seotud küsimusi. Õigur esitab parlamendile aastaaruande. Õigurit abistab umbes 30 riigiteenistujast koosnev talitus.

302.18) Euroopa Parlament viib liikmesriikide kaudset kontrolli läbi Komisjoni ja EKK kaudu. Lisaks sellele annab EÜ asutamislepingu artikkel 138c Euroopa Parlamendile õiguse läbi viia kontrolli, mis võib hõlmata ka liikmesriikide asutusi. Vt ka Euroopa Parlamendi, Nõukogu ja Komisjoni otsus 6. märtsist 1995 Euroopa Parlamendi uurimisõiguse täitmise üksikasjaliste sätete kohta.

303.19) Nõukogus kontrollivad liikmesriigid üksteist kaudselt Komisjoni ja EKK kaudu. Lisaks sellele on liikmesriikide ametnikel võimalus osaleda vaatlejatena kohapealses uurimises ja kontrollis, mida viib liikmesriikides läbi Komisjon, et kaitsta Ühenduste finantshuve pettuse ja muude rikkumiste eest. Osalemine sõltub kokkuleppesest asjakohase liikmesriigiga. Vt Nõukogu määrus 2185/96, artikkel 6 2).

304.20) Euroopa õiguri kontrollõigused ei laiene liikmesriikidele, kuid õigur võib liikmesriikidelt nõuda, et need saadaks talle dokumendid, mida ta Ühenduse institutsioonide kontrollimisel vajab.

305.21) Teine võimalus on, et Parlamendi Rahanduskomitee haldus- ja auditiseksioon oleks võinud endale võtta BCC kontaktpunkti rolli. Finantskomitee andis siiski 1995. aastal välja aruande (HE 342/1994 vp.), mille kohaselt PSA tegutseb BCC kontaktpunktina. Arvatavasti mõjutas Komitee seisukohta osaliselt asjaolu, et sellel on või vähemasti oli abistamiseks kasutada PSA-ga võrreldes piiratud arv riigiteenistujaid. Praeguseks ei ole sidepidamine PSA ja BCC vahel teoks saanud, kuigi mõned esialgsed kontaktid on loodud. Siiski võib PSA-d BCC-ga nii mõneski aspektis võrrelda: mõlemad võivad läbi viia teataval otstarbel kontrolli (BCC kontrolliõiguste kohta vt EÜ asutamislepingu artiklit 138c); mõlemale saadab SAI auditiaruandeid; mõlemad on oma aruannetes aluseks võtnud SAO aruanded (kuigi tänapäeval põhineb enamik PSA aastaaruannetest PSA enda ja PSA kontrollile alluvate administratiivasutuste töö); mõlemad püüdvad selle poole, et säilitada objektiivsuse maine (vastandiks üksnes poliitilisele rollile); mõlemad on parlamendi organid, mitte sellele alluvad asutused ning mõlemal on parlamentäärade silmis üsna madal staatus, nagu see riigi finantside pärastise kontrolliga seotud asjades sageli juhtub.

Lisa 4. Soome Riigikontrolli ülesehitus ja ülesannete jaotus

Lisa 5. Riigifinantside välise kontrolli süsteem

PRANTSUSMAA
Benoît Chevaucher⁴⁰

⁴⁰Benoît Chevaucher (I.E.P Paris – E.N.A) on oma karjääri teinud põhiliselt Prantsuse rahandusministeeriumis (eelarve direktoraat). Praegu on ta SIGMA programmi administraator.

1. Peatüki kokkuvõte

306. Järgnev on täienduseks Prantsusmaa eelarvet käsitlevale artiklile SIGMA kogumikus nr. 19 "Euroopa Liiduga ühinemise mõjud – Esimene osa: Eelarvestamine ja finantskontroll". Nimetatud artikkel annab ülevaate kassavoo juhtimise ja eelarve koostamise protseduuridest ja rahakäive juhtimise ülesehitusest ja protseduuridest Prantsusmaal riigi enda fondide ja Euroopa Liidu fondide kontekstis.

307. Ehkki käesolevast ettekandest on võimalik aru saada ilma eelnevalt läbi lugemata Prantsuse eelarve peatükki, mis kirjeldab üksikasjalikult üldstruktuure ja Prantsuse administratsiooni ja eelarvet, oleks kasulik tutvuda tolle ettekandega enne käesoleva kallale asumist. See ei käsitle kulutusi, mida üldiselt kirjeldatakse terminiga "sisepoliitika" (mis moodustavad umbes 4 biljonit eküüd ja umbes ühe viiendiku Prantsusmaa jaoks), mida põhiliselt kasutatakse uuringuteks ja mida juhib Komisjon otse.

308. Enne kui kirjeldada Prantsusmaal rakendatavat Ühenduse fondide kontrollimise süsteemi, tuleks anda ülevaade põhilistest Prantsuse kontrollstruktuuridest ja protseduuridest.

2. Prantsusmaal kasutatav kontrollisüsteem

309. Prantsusmaal on riigi avaliku finantsi kontrollil samad standardid, mis kohaliku avaliku finantside kontrollil.

2.1. Riigi ülesanded

310. Kohustuste täitmise eest vastutava ametniku ja raamatupidaja vahel on oluline erinevus:

- Vastutavaks ametnikuks on kultuste eest vastutav minister või ministeeriumi riigiteenistuja, kellele minister on delegeerinud teatud volitused. Ametnik vastutab parlamendi poolt heakskiidetud eelarve täitmise eest ja tal on volitused krediidi võtmiseks allakirjutamisega otsustele, millega riik võtab endale kolmandate isikute eest kohustusi: abide värbamine, hangete ostmine, organisatsiooni subsideerimine, kommunaalsüsteemide ehitamine jne.

- Raamatupidajaks on rahandusministeeriumi riigiteenistuja. Vastutava ametniku palvel maksab ta riigi kreditorile teenuste täitmisel või kauba kättesaamisel. Raamatupidajal ainsana on volitused riigi rahade käsitlemiseks, mida hoitakse ja juhitakse riigikassa kontol.

311. Pärast prantsuse süsteemi põhikarakteristikute kirjeldamist, antakse ülevaade kontrolli süsteemist vastavalt kulude loogilist ja kronoloogilist töötlust.

312. Esimeseks kontrolliks on organisatori poolt võetud kulude finantskontroll. Rahandusministeeriumi eelarveosakonna järelevalve all teostakse kontrolli tsentraaltasandil finantskontrolöride poolt – keda on üks igas kulutuste eest vastutavas ministeeriumis – ja kohalikul tasandil teise vastutava ametniku poolt võetud kulude üle, kes on pealaekuri ja kassapidaja abi. Nimetatud regulatiivset kontrolli teostatakse kulude aluseks oleva dokumendi tembeldamisega, millega tõestatakse kulutuste eest tasumiseks vajamineva krediidi olemasolu.

313. Sellistes riigiasutustes nagu põllumajanduse sekkumise talitused teostab paindlikumat ja laialdasemat kontrolli rahandusministeeriumi poolt ametisse nimetatud riigikontrolör.

314. Maksmise ajal kontrollib organisatorilt saadetud maksekorralduse saanud raamatupidaja kulutuste reguleerimise muid aspekte: teenuste osutamine; kaupade

kättetoimetamine, võlgnevuse täpne suurus ja kreditori isik. Kui raamatupidaja lubab erakorraliste kulutuste tegemist vastutab ta selle eest materiaalselt; nimetatud põhjusel peavad kõik raamatupidajad olema kindlustatud.

315. Avaliku kulutuste elluviimise ja neile eelneva kontrolliga seoses tuleb rõhutada kahte praktilist elementi mõistmaks kirjeldatud süsteemi konkreetset rakendumist.

316. Rakendusläve ja kontrolli globaliseerumise tõttu ei vaata finantskontrolör üksikult läbi suurt hulka igapäeva kulutustest. Enamgi veel, eelarve täitmise protseduuride laialdane arvutiseerimine lihtsustab kontrollimist, hoides ära liigsed viivitused ja liiga pikad tähtajad.

316. Niisiis on nimetatud kulutustele eelnev kontroll üldjoontes rahuldav ja vastavate talituste poolt aktsepteeritud.

318. Kulutustele eelnev kontroll võib olla sisemine või välimine.

319. Igas ministeeriumis on sisemine kontrollitalitus, mis vastutab õigeaegse kontrollide teostamise või üldauditite läbiviimise eest. See talitus on otseselt ministri alluvuses. Kontroll teostatavase vastavalt ministri juhistele ja vastavalt tema poolt soovitatud programmile. Seega on kontrolliteenused sanktsioneeritud ministri poolt, mis tõhustab kontroll_ike ja lisab neile prestiiži.

320. Nagu tema kolleegidelgi on ka rahandusministril sisekontrollitalitus: Rahanduse peainspektoraaat (Inspection Générale des Finances). Kontrolli teostatakse teiseses staadiumis, kuna igal finantstalitusel on omaenda sisekontrollitalitus:

- Riigikassa Inspeksioon (Inspection du Trésor) Riikliku raamatupidamise direktoraadis (Direction de la Comptabilité Publique), millele on 56000 agenti, kes vastutavad raamatupidamise, riigikassa juhtimise, maksete, sissenõudmiste jms. eest.

- Maksuinspeksioon (Inspection des Impôts) Maksude peadirektoraadis (Direction Générale des Impôts), kes vastutab maksubaasi, maksude sissenõudmise ja otsemaksude ning Euroopa Ühenduse käibemaksu kontrollimise eest.

- Teenuste inspeksioon (Inspection de Services) Tolli- ja aktsiisi peadirektoraadis (Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects), kes vastutab tollimaksude, Euroopa Ühenduse välise käibemaksu, aktsiiside eest.

321. Niisiis, nimetatud kolmest organisatsioonist on rahandusinspeksioonil (Inspection Générale des Finances) koordineeriv ja järelevalvav roll ja ta võib kohapeal teha vahetult ja ette teatamata kontrole või kontrollida dokumente. Samuti vastutab ta uurimusaruannete eest ja ettepanekute eest ministeeriumi sisemise toimimise ja missioonide kohta või muude asjaolude kohta, mis kuuluvad tema jurisdiktsiooni.

322. Väliskontrolli teostab riigikontroll (Cour des Comptes), kellele on kõigepealt pädevuslik funktsioon vannutatud raamatupidajate suhtes. Igal aastal kontrollitakse riigi aruandeid ja vastavaid dokumente vahetult või kaudselt riigikontrolli poolt. Ühise menetelu lõppedes ja kollegiaalse otsuse vastu võttes annab riigikontroll lõpliku vastutusest vabastuse raamatupidajale või, rikkumiste leidmisel käsib raamatupidajal vaidlusaluse summa hüvitada riigikassale (Trésor Public). Otsuse võib edasi kaevata riiginõukogusse (Conseil d'Etat), mis on kõrgeima astme halduskohus.

323. Riigikontrollil on ka teine roll, mis on seotud vastutavate ametiisikutega. Vastavalt tema enda programmile teostab ta regulaarselt tulemusauditeid (ehk finantsauditeid), et kontrollida eelarve juhtimise kvaliteedi kulutuste eest vastutavates ministeeriumides ja nende poolt tehtud kulutuste tõhusust. Auditi järeldusotsus edastatakse ministritele, kes vastavad kriitikale ja esitavad oma arvamuse auditis tehtud ettepanekute kohta. Igal aastal teeb riigikontrolli olulisemad kriitilised tähelepanekud ja ettepanekud avalikkusele teatavaks. Avalikkusele suunatud aruannet arutatakse laialdaselt pressis ja seda kasutab parlament. Nimetatud aruannetel ei ole siiski õiguslikke tagajärgi. Vastutavaid ametiisikuid loetakse

ministrite, kellele nad eelarved koostavad, tavapäraseks delegaatideks. Ministri vastutust võib kahtluse alla seada ainult poliitiliste mehhanismide kaudu. Eelarve- ja finantsdistsipliini kohus (Cour de Discipline Budgétaire et Financière), mis on moodustatud Conseil d'Etat ja Cour des Comptes esindajatest, on volitatud karistama tõsiste rikkumiste eest vastutavaid isikuid. Kuid praktikas puudub nimetatud institutsioonil efekt ja tema sanktsioonid on harvad ja mõjutud.

2.2. Kohalik omavalitsus

324. Kohaliku omavalitsuse kulutuste kontrollimise meetodid on paljuski sarnased nendele, mida kasutatakse riigi kulutuste suhtes.

325. Eksisteerib samasugune erinevus vastutava ametiisiku – s.o. kohaliku omavalitsuse juht või tema abi – ja raamatupidaja, kelleks on alati rahandusministeeriumi juures asuva riikliku raamatupidamise osakonna (Direction de la Comptabilité Publique) vahel teenistuja.

326. Kohaliku omavalitsuse poolt võetud kulukohustuste kontrolli ei toimu.

327. Kulutuste eest sooritab maksed raamatupidaja, kellele kohalduvad samad piirangud, mis keskvalitsusele.

328. Kuigi kohalik omavalitsus võib testida sisekontrolli, teevad seda siiski vaid suurimad üksused.

329. Kulutustele järgnevat kontrolli teostab regionaalsed auditikojad (Chambres Régionales de Comptes), kelle volitused sarnanevad Cour des Comptes' omadele.

330. Ühenduse fondide kontrollimise meetodid toetuvad suuresti praktilistele talitusviisidele. Need on ülimalt pragmaatilised meetodid, mille juured on Prantsusmaa administratiivtavades ja mida on aja jooksul kohandatud Ühenduse institutsioonide nõuetele vastavateks.

331. Tulude, põllumajanduskulutuste ja struktuurifondide kontrollist räägitakse järgmistes peatükkides.

3. Omavahendite kontroll

332. Sisemiste vahendite kontrolli teostatakse põhiliselt Tolli- ja aktsiidirektoraadi järelevalve all (DGDDI peadirektoraat). Umbes 40 protsenti kogukaadrist (19000 agenti) osalevad tõenäoliselt vahetult või kaudselt traditsiooniliste sisevahendite kogumises. Ent nimetatud summad esindavad rahas vaid väikese osa (3 protsenti) Tolli- ja kaudsete maksude peadirektoraadi poolt kogutud kogutulust. Piiride ärakaotamine 1993. aastal tõi Prantsusmaal kaasa sündmustele järgneva kontrolli kaupadele, mis olid juba läbinud tollikontrolli teiste Euroopa riikide piiridel. Vastavalt 1989. aasta Ühenduse määruse artiklile 18 teostab siseriiklikku kontrolli Tolli- ja kaudsete maksude peadirektoraadi juures asuva rahanduse peainspektoraat. Ühendus võib kontrollida omaenda kontrollmehhanisme ja kohaldada neid eespool osutatud organisatsioonide suhtes.

333. Selle süsteemi tõhusus paistab olevat rahuldav. Igal aastal sooritatakse 180 tuhat üksikasjalikku impordikontrolli, lisaks veel suhkrumaksete alaline kontroll ja sündmustele järgnev kontroll ettevõtetest. Kontrollimisel kasutatakse laialdaselt "riskianalüüsi" võtet.

334. Prantsuse tolli poolt 1993. aastal kogutud tollimaksud moodustasid 12 protsenti Euroopa Liidus tervikuna kogutud summast. Samal aastal maksustas ühendus 150 tähtsamat ettevõtet

maksuga, mis moodustas rohkem kui ühe protsendi Prantsusmaal kogutud maksudest. 1994. aastal koguti omavahendeid umbes 500 miljoni prantsuse frangi väärtuses.

335. Kulutuste kontroll on keerukam. Ühelt poolt on olemas Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatistfondi tagatised, mis on vana kontrollisüsteem vastavaid summasid arvestades: umbes 55 biljonit prantsuse franki 1993. aastal – ja põllumajanduse tähtsust Prantsusmaale – 700 000 farm. Teisest küljest on olemas struktuurifondid, mille tulud on oluliselt väiksemad – 15 biljonit prantsuse franki – ja mille kontrollisüsteem töötati välja hiljuti.

4. Põllumajanduskulutuste kontroll

336. EPATF tagatiste kontrolli tuleb korrigeerida vastavalt ühisele põllumajanduspoliitikale (i. k. Common Agricultural Policy ehk CAP, pr. k. Politique Agricole Commune), mis vähendab abi andmist abi produktile – tootjale. Olemuselt on neil kahel kulukategoorial väga erinevad kontrollisüsteemid.

337. Eksisteerib kolm erinevat tooteabi tasandit:

- dokumentidel põhinevat “kaasuvat” kontrolli teostavad Põllumajandus (Offices Agricoles) 250 agenti. Nende tegevust koordineerivad ja toetavad umbes 30 agenti Põllumajandussektori Sekkumisasututuste keskagentuuris (Agence Centrale des Organismes d’Intervention dans le Secteur Agricole – ACOFA). Osades sektorites ja teatud liiki abi puhul saavad nad toetust riiklikelt organisatsioonidelt, eriti Tolli ja aktsiisi peadirektoraadilt seoses tagasimaksetega – millele viimastel aastatel on pööratud erilist tähelepanu – ja samuti seoses teatud toodetega nagu vein, puu- ja juurviljad. Rahandusministeeriumi juures asuv Konkurentsi, Tarbimise ja Pettuste Vastu Võitlemise Peadirektoraat (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression de Fraudes – DGCCRF) vastutab eriti peamiste tarbijakaupade kvaliteedikontrolli ja ohutuse eest ning tehniliste vahendite nagu veine, puu- ja juurviljade laboratooriumid, mõõteepparaadid jne. kasutamise eest.

- sündmustele järgnev audit ettevõtetes, mis on kavandatud vastavalt Ühenduse määrustele, jaguneb kolme organisatsiooni vahel: DGDDI, ACOFA ja DGCCRF. 1994. aastal auditeeriti umbes 1200 ettevõtet: 440 Tolli ja Kaudsete Maksude Peaosakonna, 7—ACOFa ja ülejäänuid DGCCRF poolt. Viitteist protsenti ettevõtetest kohustati tagasimakseid tegema, kuid vaid murdosa neist rikkumistest olid olulised. Sellised tulemused tunduvad olevat jäänud stabiilseks juba pikema aja jooksul.

- nimetatud organisatsiooni tipus on Ühenduse Kontrolle Koordineeriv Komisjon (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires – CICC), mis loodi 1981. aastal. Selle eesotsas on pearahandusinspektor (Inspecteur Général des Finances), see hõlmab Põllumajanduse Peainspektoraadi (Inspection Générale de l’Agriculture), põllumajandusministeeriumi (Ministère de l’Agriculture), eelarveministeeriumi esindajaid (Ministère du Budget), põllumajandustalutuste riigikontrolli (Contrôleur d’Etat des Offices Agricoles) esindajaid ning hiljuti on neile lisandunud riigikontrolli (Cour des Comptes) magistraat ja esindaja justiitsministeeriumist (Ministère de la Justice). Kõik neist kohtuvad kord kvartalis ja nende juhatused kohtuvad kord kuus, et:

- kehtestada auditiprogrammid ettevõtetele – 1995. aastal umbes 1100 auditit;

- jagada ülesanded kolme asjassepuutuva audititalituse vahel;

- uurida täitmisel tekkinud raskusi ja tugevdada auditeerimismeetodeid koolituste, andmebaaside ja aruannete najal.

338. CICC sekretariaat on asutatud ACOFA poolt, tema osakonnad jälgivad meetmeid, mida on vaja võtta ebaregulaarsete maksete saajate vastu. Nimetatud talitused on täielikult vastutavad oma ülesannete eest ja CICC-l on vaid nõuandev roll. Komisjoni president on ka ACOFA juhatuse esimees.

339. Eksisteerib mitu spetsiifilist alakomisjoni:

- üks alakomisjon veinitootjate sektoris;

- üks alakomisjon, mida nimetatakse "tahtlikkuse" alakomisjoniks, loodi hiljuti Euroopa Liidu Komisjoni palvel, et määrata karistus "restitution" operaatoritele, kes ületavad kehtestatud tagasimakseid. Sellistes juhtude riigikontrolli (Cour des Comptes) magistrat ja justiitsministeeriumi (Ministère de la Justice) esindaja jagavad vastutust süüdistatava üleastuja kavatsuslikkuse hindamisel.

340. Tootja abistamiseks on samuti kolm punkti:

- abitaotluse esialgsel läbivaatamisel kas vastava talituse või põllumajandusministeeriumi (Ministère de l'Agriculture) territoriaalosakonna poolt palub asjassepuutuv tsiviilametnik kontrollida kohapeal umbes 10 protsenti toimikutest. Teravilja ja õliseemnete sektoris, mis on põhisektoris antud kontekstis, tegutseb talitustes 800 kontrolöri, mis teeb ühe kontrolöri iga 70 farmi kohta. Sanksioonide arv on küllaltki suur, rohkem kui 100 protsenti.

- Karistuste arv on väiksem – 4 protsenti – loomapidamissektorisse antud abiga seoses, seda peamiselt kaadri vähesuse tõttu. Nimetatud abiliik on vanem ja seda haldavad kohalikud põllumajandusosakonnad (Directions Départementales de l'Agriculture), mis on põllumajandusministeeriumi (Ministère de l'Agriculture) territoriaaltalitused.

- Tervikliku juhtimis- ja kontrollisüsteemi (Système Intégré de Gestion et de Contrôle), mis on ette nähtud Ühenduse 1992. aasta määrustega, loomine tõi kaasa olulised muudatused nimetatud otseabikontrollidesse, mille rakendamine ei ole veel lõpule viidud.

5. Struktuurifondide kontrollimine

341. Struktuurifondid loodi ühise põllumajanduspoliitika kulutuste kontrolli käigus saadud kogemuste baasil.

342. 1993. aasta määrustega alanud reformidega seoses loodi Prantsusmaal komisjon nimetusega Ühenduse Kontrollkäike Koordineeriva Komisjoni Struktuurifondid (CICC-Fonds Structurels). Komisjonil on kolm sektsiooni – üks iga fondi kohta – ning selle komisjoni eesotsas on jällegi pearahandusinspektor (Inspecteur Général des Finances). Komisjoni sekretariaat on loonud tervikliku juhtimis- ja kontrollisüsteemi (Système Intégré de Gestion et de Contrôle). Ühenduse Kontrollkäike Koordineeriv Komisjon (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires – CICC) ja 20. peadirektoraat on alla kirjutanud Ühenduse määrustega ettenähtud protokollile, milles sätestatakse, et Euroopa Liidu Komisjon võib oma volitusi delegeerida siseriiklikule organisatsioonile, mis tegutseb Komisjoni asemel ja nimel.

343. ERDF puhul on kontroll tegelikult osa kulutuste juhtimise tegelikust protsessist. Pärast Prantsuse Eelarveseadusega ettenähtud protseduuride täitmist kontrollin regionaalprefekti (Préfét de Région) juures asuv jälgimisüksus Ühenduse poolt taotletud makseid ja saadab need välja vaid siis, kui kõik tingimused on täidetud. Seega keskendub Ühenduse tegevus mõnede süsteemi audititele, mis võimaldavad tagada regionaalprefekti tasandil tehtud kulutuste vastavust nõuetele.

344. ESF-i juhitakse tööministeeriumi (Ministère du Travail) territoriaaltalituste juures asuva regionaalprefekti delegatsiooni kaudu. Probleemid selles valdkonnas on seotud jagatud abi

olemusega. Euroopa krediidid moodustavad vaid väikese osa – 10 protsenti – Prantsusmaa kutsehariduse krediitidest, mis on umbes 50 miljoni franki. Enamgi veel, neid ei kanta mitte ainult regioonidele, mis on selles sektoris “kodus”, vaid neid kasutatakse ka sageli “assotsiatsioonide” (vastavalt 1901. aasta seadusele) poolt, kellel on pealiskaudsed arvestuse juhtimise struktuurid. Niisiis pole need fondid riigi poolt otseselt kontrollitavad. Auditid viib läbi Riiklik Kontrolligrupp (Groupe National de Contrôle), mille umbes sada kontrolöri sooritavad umbes 120 detailset kontrollimist aastas Ühenduse Kontrollkäike Koordineeriva Komisjoni Struktuurifondide (CICC-Fonds Structurels) järelevalve all.

345. EPATF arenduse osakond annab erinevat liiki abi. Abi andmisel maapiirkondade arenguks (objektid 1 ja 5b) järgitakse samu protseduure, mis kehtivad ERDF abi puhul. Muid abivorme, eelkõige noortele talupidajatele antavat abi, juhitakse samamoodi kui FEOGA (EPATF Auditeerimiskomisjon, pr. k. Commission de Vérification des Comptes) tagatiste osakonna poolt antud otseabi. Haldajaks on kohalik põllumajandusosakond (Direction Départementale de l’Agriculture) makstakse neile Riikliku Talumajapidamiste Planeerimise Keskuse (Centre National pour l’Aménagement des Exploitations – CNASEA) kaudu.

346. Metodoloogiliselt toimub audit kolmel tasandil:

1. Esimesel tasandil on baasaudit, mida nimetatakse “kindlakstegemiseks” nii tehniline kui finantsiline. Tehnilises osas teevad vastavad osakonnad kindlaks, kas abisaaja vastab seatud kriteeriumitele (olemasolev personal, tehtud investeeringud jne.). Selleks kasutatakse tõendusmaterjali ja kohapealseid kontrole, mis kavandatakse pärast riskifaktorite analüüsi. Rahalises osas teeb maksja kindlaks makstava summa suuruse, rahasaaja isiku, maksekuupäeva jms.

2. Teisel tasandil teostab kontrolliregionaalprefekti juures asuv jälgimisüksus – kuis on keskmiselt kümme agent), mille rolliks on garanteerida EL Komisjonile saadetavate rahataotluste õigsus enne, kui Komisjon neile alla kirjutab ja võtab endale nende eest vastutuse. Jälgitakse tehingu erinevaid etappe, et välistada vigade esinemine.

3. Kolmandal tasandil seisneb auditite jälgimine detailses valikulises kontrollis. Sellel on kaks eelist: ühest küljest hoitav, teisest küljest kvaliteedist kõrvalekalumise analüüs, mida nimetatakse süsteemi auditiks. Praegusel ajal teostab järelevalvet seda sorti kontrollimiste üle Ühenduse Kontrollkäike Koordineeriv Komisjon (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires – CICC). Tegevust tahetakse laiendada võimaldamaks kümnet detailset kontrollimist iga regiooni/fondi/aasta detailset kontrollimist kohta. Meeskonda kuulusid riigikassa inspektorid (Inspecteurs du Trésor) ja riiklikesse organisatsioonidesse kuuluvad insenerid. Töö toimuks regionaalprefekti (Préfét de Région) egiidi all.

6. Auditite sanktsioneerimine

347. Kaua aega on individuaalsete trahvide määramine olnud liikmesriikide ülesandeks. Prantsusmaal kehtisid juba varasemal ajal repressiivsed õigusaktid, mis soodustasid riiklikku rahandust. Samu õigusakte kohaldati ka Ühenduse fondidega seoses tuvastatud rikkumiste suhtes. Seda kinnitas ka Maastrichti lepingu artikkel 209, mille kohaselt liikmesriigid peavad kohtlema Ühenduse fondidega soetud rikkumisi samamoodi kui liikmesriikide riiklike fondide rikkumisi.

348. Niisiis tehakse tollirikkumised kindlaks ja neid karistatakse tavaseaduse alusel, mis annab tolliametnikele laialdased juurdlus- ja tehinguvolitused. Enamgi veel, kriminaalseadustikku kohaldatakse kõikidele pettuse- ja võltsingujuhtudele. Praktikas on selliste juhtumite kohtusse jõudmine aeganõudev. Olukorrast teadlikuna planeeris EL Komisjon erisüsteemi ühise põllumajanduspoliitika reformi osana antud otseabiga seotud rikkumiste tabamiseks ja karistamiseks.

349. Põllumajandusküsimustes genereerib auditiprotseduur eelarvega seotud sanktsioone riigi vastu, mis lubas või eiras rikkumisi Ühenduse fondide eraldamisega seoses (selgitamine). Komisjoni 1995. aasta reformide valguses tegi Prantsusmaa valitsus järgmised vajalikud muudatused:

- Põllumajandusministeeriumi juures asuvad üksteist põllumajandustalitust ja –teenistust lülitati edukalt makseasutuste uude leppekorda pärast seda kui oli põhjalikult uuriti neis kasutatavaid juhtimismehhanisme seoses abi maksmisega. Osadelt nõudis EL Komisjon oluliste muudatuste siseviimist juhtimissüsteemi, enne kui nad kaasati. Sellelaadne kontroll hakkab edaspidi toimuma iga kolme aasta tagant.

- ACOFA vastutab EPATF tagatiste osakonna auditeerimiskorra ettevalmistamise eest Prantsusmaal. Põhimõtteliselt on tema ülesandeks tsentraliseerida ja edastada informatsiooni ja dokumente EL Komisjonile ja, alates 1996. aastast EPATF Auditeerimiskomisjonile (Commission de Vérification des Comptes – FEOGA). Lisaks peab ACOFA aitama kaasa Ühenduse nõuetest kinnipidamisele kõikides teenuste valdkondades.

- Oluline reform toimus 1995. aasta lõpus ja viidi ellu 1996. aastal. EL Komisjon delegeeris auditeerimise põhifunktsioonid liikmesriikide organisatsioonidele. Prantsusmaal osutus valitud organisatsiooniks riigikontroll (Cour des Comptes), mis asutas viiest magistraadist ja umbes kümnest riigiteenistujast koosneva auditeerimiskomisjoni. Nimetatud komisjonil on kolm põhiülesannet:

- sisekontrollisüsteemide ja –protseduuride auditeerimine organisatsioonides, mis vastutavad toimikute esialgse läbivaatamise eest, s.o. põllumajandusorganisatsioonid ja kohalikud põllumajandusosakonnad (Directions Départementales de l'Agriculture);

- nende organisatsioonide aruannete kontrollimine põhjalikkuse ja järjepidevuse suhtes;

- valitud tehinguid tõendava materjali kontrollimine.

- Pärast mõlema poole ära kuulamist ja auditeerimiskomisjoni aruande koostamist saadetakse aruanne EPATF-le, kes selle alusel otsustab nende “selgitamise” üle.

- Vastavalt sisemistele eelarvereglitele tasutakse “selgitamise” kulud põllumajandusministeeriumi (Ministère de l'Agriculture) eelarvekrediitide arvelt. Sellest reeglist on praegu hästi aru saadud ja see motiveerib teenuste osutamist.

350. Aastatel 1988-1992 jäi auditeerimise tulemusel Prantsusmaa eelarvesse keskmiselt 200 miljonit franki, s.o. vähem kui 0,5 protsenti saadud fondidest – mis on Euroopa ühenduses üks väiksemaid näitajaid.

351. Hetkel eksisteerib kirjeldatud süsteem ainult EPATF tagatiste osakonna kontekstis. Sarnast süsteemi võiks kasutada struktuurifondide puhul.

7. Võitlus pettuste vastu

352. Viimastel aastatel on Ühenduse finantshuvide kaitsmine olnud Ühenduse institutsioonide ja liikmesriikide peamiseks mureks. See oli 1995. aasta esimesel poolele, kui Prantsusmaa oli EÜ eesistujariigiks, ka üks prioriteetidest. Valitsuse palvel analüüsisid kaks prantsuse esindajat Pettusvastase Võitluse Koostöökomisjonis Prantsusmaa olukorda ja tegid ettepanekud reformideks, mis seejärel viidi suures osas ellu/

353. Loodi uus organisatsioon: Pettusevastast Võitlust Koordineeriv Asutus (Instance de Coordination de la Lutte Anti-Fraude – ICLAF). Nimetatud asutus vastab Ühenduse Pettusevastast Võitlust Koordineerivale Üksusele (i. k. Community Coordination Unit for the Fight Against Fraud – COCOLAF). Prantsuse asutuse eesotsas on prantslaste kaks esindajat

Pettusevastase Võitluse Koostöö Komisjonis – pearahandusinspektor (Inspecteur Général des Finances) ja Kõrgema Kassatsioonikohtu nõunik (Conseiller à la Cour de Cassation) – see hõlmab:

- Euroasjade Ministritevahelise Komitee sekretariaat (Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes – SGCI), mis täidab sekretariaadi ülesandeid;
- Ühenduse Kontrollkäike Koordineeriva Komisjoni (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires – CICC) presidendid ja nende vastavad seksioonid;
- Rahanduse Peainspektoraat (Inspection Générale des Finances), mis vastutab siseressursside kontrolli eest;
- Riigikontrolli magistraat; ja
- Justiitsministeeriumi esindaja.

354. Asutuse ülesanneteks on:

- rahvuslike auditeerimisprogrammide uurimine ja koordineerimine;
- pettusevastase võitluse tulemuste regulaarne seire ja peaministrile (Premier Ministre) igaaastase aruande koostamine;
- sidepidamine UCLAF-i ja teiste liikmesriikide vastavate struktuuridega; ja
- ettepanekute tegemine pettuste vältimiseks ja süüdlaste karistamises seoses ühenduse fondide kuritarvitamisega.

355. Loodi ka muid programme pettusevastase võitluse tugevdamiseks. Näiteks Ühenduse Kontrollkäike Koordineerivat Komisjoni (Commission de Coordination des Contrôles Communautaires) põllumajanduses tugevdati uute magistraatidega, kelle töö keskendub auditijärgsete meetmete võtmisele. Peamiselt on selleks aluseta sissenõutud summade kompenseerimine. Lisaks on Prantsusmaa teinud ettepaneku, et iga liikmesriik peaks saatma oma tolliametnikud teiste liikmesriikide piiriületuskohtadesse. Näiteks on toimunud Prantsuse-Hollandi vahetus Marseille's ja Rotterdams.

356. Pärast 1991. ja 1994. aastate määruseid korraldas Komisjon rikkumisalase informatsiooni vahetamise biennaali liikmesriikide vahel eesmärgiga kooskõlastada põllumajandustoodete salakaubavedajate vastane võitlus (toimik IRENE) ja struktuurifondide valdkonnas (SCENT võrgustik). Prantsusmaal edastas tollivalitsus olulist informatsiooni kõige sagedamini.

1. Peatüki kokkuvõte

357. Selle riigi kirjutis on jaotatud kolmeks osaks:

1. Portugali Kontrollikoda statuudi, pädevuse ja kompetentsi määratlemine ning selle hiljutise arengu olulised jooned seoses valikulisuse, eesmärkide, metodoloogia ja kontrollivõimega ning selle seosega siseauditisüsteemidega.
 2. Lühikirjeldus üldiste ja tõeliste mõjude kohta, mida Portugali astumine Euroopa Liitu avaldas Portugali Kontrollikoda pädevusele, struktuurile ja tegevusele, eriti on keskendunud kontrolliaspektidele, mida rakendatakse osaliselt Ühenduse fondidest rahastatavatele programmidele ja Euroopa Kontrollikodaga (EKK-ga) seotud koostööalgatustele, kaasa arvatud osalemine ühisauditis ja sellega vastavalt kaasnevates Portugalis läbi viidud auditites.
 3. Mõnede järelduste esitamine mõjude kohta, mida Euroopa Liitu astumine avaldas välisfinantsauditasutustele, Portugali Kontrollikoda enam kui kümneaastase kogemuse alusel, mille hulgas võib esile tuua järgmised:
 - tuleks kehtestada seaduslikud ja praktilised tingimused, tagamaks et riiklik kõrgem auditasutus kontrollib Ühenduse saadaolevate finantsvahendite korralikku rakendamist;
- auditid peaks hõlmama tulemuslikkuse analüüsi ning seaduslikkuse ja reeglipärasuse kontrolli;
- koostöö Euroopa Kontrollikoda ja muude liikmesriikide kõrgemate auditasutustega (SAI-dega) on tähtis ühinemise jaoks, teabevahetuse jaoks seoses lähenemisviisidega kontrollimeetoditele ning selgesti paika pandud ja tõhusamate kontrollimehhanismide väljatöötamisele;
 - tuleks teha hoolikalt kaalutletud, kuid tõsiseid investeeringuid väljaõppe seoses kohandumisega EÜ nõudmistega.

2. Portugali Kontrollikoda

2.1. Seaduslikud raamid

358. Vastavalt seadusele on Portugali Kontrollikoda kõrgem (ja väline) auditasutus ja teise Vabariigi suveräänne Kogu. Sellele on osaks saanud kollegiaalne olemus ja täielik sõltumatus. Selle asjatundjad on sõltumatud ning seda tunnustatakse isereguleeruva asutusena.

359. Järgmine kuulub Portugali Kontrollikoda (selles kirjutises: Kogu) kontrollimisele ja pädevusse: keskvalitsuse, piirkondliku ja kohaliku omavalitsuse mitmesugused osakonnad, teenused ja asutused, kas finantsiliselt sõltumatud või mitte; riigiasutused ja -ühingud ning hiljutiste õigusaktide tulemusel ka eraettevõtted, kui need on avalike teenuste ainumüüjad või kui need saavad riiklikke fonde, kaasa arvatud need, mis eraldatakse Euroopa Ühendusest.

³⁶ Helena Lopes on alates 1996. aastast Portugali Kontrollikoda asepeadirektor. Ta on olnud Kogus audiitor 1981. aastast saadik, viimased seitse aasta juhtimisülesandega ja peamiselt järelauditosakonnas. Ms Lopesil on kraad õigusteaduses.

360. Kogu volitused on praegu jaotatud järgmisteks valdkondadeks:

a. Kogul on auditivolitused riigi finantstoimingute tehnilise hindamise valdkonnas.

Need volitused kajastuvad iga-aastases aruande esitamises parlamendile riigi-üldaruande kohta ja aruannete esitamises autonoomsete piirkondade aruannete kohta ning ka kõige erinevamate eesmärkide, erinevama valdkonna kohta või erinevat tüüpi auditiaruannete heakskiitmises.

Aastaruannete ettevalmistamine riigi üldaruande ja autonoomsete piirkondade aruannete kohta on sätestatud seaduses, kusjuures seda, milliseid auditeid teha, otsustatakse tavaliselt Kogu algatusel. Siiski võib auditeid läbi viia ka parlamendi või valitsuse nõudmisel.

b. pädevusvolituste areng toimub järgmise abil:

Eelkontroll on peamiselt seotud vastavusküsimustega, mis keskenduvad toimingute seaduslikkusele ja lepingutele, mis toovad kaasa kulutusi või finantskohustusi. Kui Kogu keeldub heakskiidupitsereit löömast ja vastavussertifikaati andmast, ei saa selliseid lepinguid sõlmida.

Pärast aruannete/kontode ? ja leidude kontrollimist ja kinnitamist on käes hinnang finantskohustuse kohta. See võib kaasa tuua sanktsioonide rakendamise (kas trahvide kujul või mis tahes vääralt kulutatud summade hüvitamisena) poolte suhtes, kes on süüdi mis tahes avastatud finantsrikkumises.

2.2. Hiljutiste edusammude esmatähtsad jooned

361. Portugal ühines Euroopa Ühendusega 1986. aastal ning võib öelda, et Portugali Kontrollikoda on ühinemise tulemuse osana olnud tunnistajaks põhjalikule arengule.

362. Portugali Kontrollikoda kinnitamine suveräänse üksusena on sätestatud Portugali 1976. aastast pärinevas põhiseaduses ning sellele järgnesid üksteise järel tähtsad algatused, mis olid suunatud nii asutuse kui ka läbi viidava kontrolli tüübi kaasajastamiseks. Neid algatusi süvendati pärast põhiseaduse läbivaatamist 1989. aastal ja sellele järgnenud Kontrollikoda reformi (seadus nr 86/89).

363. Kuigi tavapärane kontroll oli põhjalik, ei olnud see eriti range. See koosnes põhiliselt tavatoimingutest ja olemuselt aruandluslikest masskriteeriumidest. See seisis täiesti lahust kontrollist, mida viisid läbi muud auditiüksused. Tavapärane kontroll vastandub kaasaegsetele auditipõhimõtetele, mis on setud järgmisega:

a. Eelkontrolli ulatust on märgatavalt vähendatud ja nüüd keskendub see suuremat riski hõlmavatele algatustele ja finantsiliselt olemuselt tähtsamatele lepingutele. Eelkontrolli kui haldustegevust aeglustavat elementi piirab nüüd see, et Kogu otsustele kehtestati tähtajad. Kui Kogu ei oleks lasknud välja otsust selle eelnevalt kehtestatud tähtaja kohta, oleks eeldatud, et heakskiit on antud.

b. Järelkontrolli suunavad kontrolli valikulisuse ja aktuaalsuse põhimõtted, mis panevad rõhku süsteemide kontrollile, sisekontrolli analüüsile ning nende usaldusväärsuse ja turvalisuse kontrollile.

Valikuline kontroll muudab kohustuslikuks keskmiste ja pikaajaliste eesmärkide määratlemise, et võimaldada välja kujundada kriteeriume, mis tagavad valikulisuse ja võimaldavad Kogu pädevuses olevat teemat põhjalikult käsitleda varem määratud mitmeaastase perioodi jooksul.

Valikulisuse kriteeriumid tõstavad esile spetsiifilised tegurid, nagu näiteks asutuse või investeeingu finantsulatus või -suurus; riski tase sisemiste juhtimisstruktuuride sobivuse ja sisekontrollüksuste turvalisuse kontrollimise kaudu; millises ulatuses on tehtav kontroll kohane ja ajakohane, nii et see võimaldaks Kontrollikoda lõplikke soovitusi vastu võtta ja võimaldaks seega nendest soovitustest kasu saada ning lõpuks tõsiste eeskirjade eiramiste avastamine, millele juhitakse tähelepanu ja mis on kindlasti tõestatud.

Seda tüüpi valikuline kontroll kaasnes ka Kogu karistusest vabastamise ulatuse laienemisega, mis hõlmab riiklike fondide juhtimisega seoses süüdistatavaid äriüksusi ning hõlmab selliseid valdkondi nagu näiteks tulemuslikkus ja usaldatav finantsjuhtimine, ilma et eirataks korrapärasuse ja seaduslikkuse põhimõtteid, mis on pädevuse suhtes esmatähtsad. Ehkki tänapäeval vaadeldakse neid kahte korrapärasuse ja seaduslikkuse põhimõtet vähem ametlikul, kuid laiemal viisil. Kontrollikoda on hakanud tegelema uute valdkondadega nagu näiteks keskkonna ja informatsioonitehnoloogia-audititega, mis on veel väga eksperimentaalsed valdkonnad.

c. Tänapäeval peetakse kohustuslikuks vajadust teha koostööd kontrollasutuste sisehaldajatega. See on nii sellepärast, et kuna Kogu on oma välis- ja kõrgemate kontrollivolituste tõttu kõrgeim finantskontrolli ülevaatusega tegelev asutus, peab Kogu rõhutama sisekontrollisüsteemide mõjususe ja tõhususe kontrolli.

Seaduses on sätestatud, et sisekontrolliasutused saavad oma aruanded Portugali Kontrollikodale. See on põhjanev asjaolu aastase auditiprogrammi viimistlemiseks ja Kogu seaduslikuks mis tahes seadusevastaste tegude kontrolliks, mis on võinud ilmsiks tulla või mis on tuvastatud vastavates aruannetes ning mis võivad lõpuks tekitada finantskohustusi.

Selle koostöö kõige tähtsam joon on siiski see, et see peaks viima riikliku kontrollisüsteemi asutamisele, mis on rakendatud mitmel tasandil ning mis toimib koordineeritult mitmesuguste sisekontrolliasutuste sisekontrolliprogrammide väljakujundamise abil, vältides nii jõupingutuste kahekordistamist ja tarbetuid auditeid ning suurendades selle asemel tõhusust ja parandades kontrolli kvaliteeti.

Seaduses sätestatakse ja määratletakse üksikasjaliselt selline Ühenduse toetusraamistiku kontrollisüsteem. Selles valguses on koostöö ja teabevahetus mitmel kontrollitasandil otsustava tähtsusega.

3. Portugali Euroopa Liitu astumise mõju Portugali Kontrollikodale

3.1. Üldine mõju

3.1.1. Mõju Kontrollikoda volitustele ja struktuurile

364. Portugali astumine Euroopa Liitu ei toonud iseenesest kaasa mingeid radikaalseid muutusi Portugali Kontrollikoda seaduslikele volitustele ega selle korralduslikule struktuurile.

365. Ainuke seaduslikul tasandil tuntav mõju tekkis siis, kui 1989. aastal sätestati seaduses, et Kogu vastutab nüüd „Euroopa Ühenduse poolt eraldatud finantsvahendite rakendamise eest vastavalt kehtivale seadusele ja koostöö eest asjaomaste Ühenduse üksustega” vastavalt asutamislepingu artiklike 188c.3.

366. Seoses Kogu volitustega oleks see alati nii olnud, sest enamik nendest eraldatud Ühenduse vahenditest on eelarvestatud avalike teenuste kaudu ja seega kuuluvad kontrollimisele Kogu poolt läbi viidava finantssegevuse kontrolli käigus.

367. Mõned inimesed leidsid, et see 1989. aasta seaduse säte suurendas Kontrollikoda kontrollivaldkonda, lubades Kogul heita pilk sellele, kuidas eraettevõtted EL fonde kasutavad.

368. Sellel ajal kuulusid Kogu finantskontrolli alla üksnes riigiasutused ning kuigi võis teeselda, et selle kontrolli käigus on alati võimalik tõestada, et riigiasutuste poolt erafirmadele eraldatud fonde on kasutatud õigesti, muutus see võimalus 1989. aasta EL fonde käsitleva seadusega kaheldamatuks.

369. Tänapäeval ei ole mingit kahtlust, sest seaduses nr 14/96 väidetakse, et Kontrollikoda peab kindlustama nende eraettevõtete finantskontrolli, mis saavad riiklikest fondidest raha, sõltumata sellest, kas need on EL fondid või mitte.

370. Kogu korralduslik struktuur ei teinud samuti läbi mingeid märgatavaid muutusi. Auditiosakonnad viivad oma spetsiifilises tegevusvaldkonnas läbi fondide rakendamise ja Ühenduse määruste järgimise kontrolli.

3.1.2. Mõju Kontrollikoda tegevusele

371. Mõju näiline puudumine nii Portugali Kontrollikoda volitustele kui ka korralduslikule struktuurile vastandub märgatavalt tähtsatele muutustele, mis tekkisid Kogu tegevuses Liitu astumise tagajärjel. Näiteks:

a. Majanduslik, seaduslik ja poliitiline ühinemine Euroopa Liidu liikmesriikide seas ning ka suprarriiklike süsteemide ja volituste tugevnemine on tõsiselt muutnud riigi tegelikku olukorda, eelkõige finantsaspekte, kohustades nii kohandama kontrollisüsteeme uute struktuuride ja määrustega.

Need muutused viitavad tohutule jõupingutusele asutuse ja isiku tasandil ning investeringutele uurimistöösse ja kutseõppele uue tegeliku olukorra ja määruste mõistmise suunas.

Seega tuleb igas kontrollivaldkonnas järele mõelda Ühenduse direktiivide ja seaduste üle kui igale olukorrale kohaldatavatele; ühinemismehhanismidele riiklike õigusaktidega; uutele asutustele; migratsioonile ning kontrolli- ja juhtimissüsteemidele, nagu need, mis on seotud mitmesuguste Ühenduse fondide toimimisega.

Üks olulisemaid, kuid arvatavasti ka kõige raskemaid ja aeglasemaid kohandamisaspekte on olnud jõupingutus sulatada ühte kõik tehnikud ja kõrgemad riigiametnikud ning kohaldada neid uusi määrusi.

b. Portugali Kontrollikoda kui Euroopa Kontrollikoda riikliku partneri roll vastavalt Ühenduse asutamislepingule – ning asjaolu, et selles laienenud Euroopa Ühenduses muutub koostöö muude riikide kõrgemate auditiasutustega kohustuslikuks – on kohustanud Kogu astuma sellesse Euroopa finantsauditi- „dünamismi”, mis on iseenesest muutunud Euroopa ühinemise teiseks tugisambaks ning on tõuganud tagant asutuse kaasajastamist vastavalt jaos 2.2. toodud teemadele.

Kontaktid kontaktametnike vahel (iga SAI esindajad), eritöörühmade koosolekud, kõrgeimate auditiasutuste presidentide Kontaktkomitee resolutsioonid ja koostöö auditite vallas on põhjustanud ühislähenemise väljatöötamise kontrollipõhimõtetele ja –meetoditele Euroopas. Lähenemismeetodid on teineteisele lähendanud neid

kahte olemasolevat kontrollimudelit, mida eristavad võimu ja otsuse tüüp (pädevuslik kogu ja peaaudiitorid).

Ühtlustusnõuet Ühenduse õigusaktide kriteeriumides ja tõlgenduses surub peale Ühenduse või Euroopa ühise poliitika suurenev arv ja paranev kvaliteet ning kohaldamise tagamiseks Liidu osakondadele antud vajalikud toimingis- ja finantsvolitused. Ühtlustamise eesmärgi on suunanud konkreetselt määratletud eesmärgid, mille on koos püstitanud SAI-d:

- kõikide Euroopa Liidu SAI-de poolt vastu võetava Auditikäsiraamatu viimistlemine;
- sõnastatud kontrollprogrammeerimissüsteemi (aastase või mitmeaastase) sisseviimine;
- ühiselt rakendatud kavandatud kutseõppetegevus;
- teabevahetuse sisseseadmine seoses infotehnoloogiasüsteemidega;
- koordinaatsioonistruktuuri olemasolu toimingute jaoks, mida peavad vahelduval alusel läbi viima ja kontrollima Euroopa Kontrollikoda ja riiklikud auditiasutused.

c. Uued tingimused nõudsid mõningaid kohandusi personalijuhtimises, eelarve- ja tehnilises töös, ehkki need tingimused ei viinud muutusteni ametlikus struktuuris.

Kontaktametniku ülesanne (kelle kohustus on korraldada muid SAI-sid hõlmavaid auditeid ja koosolekuid ning tegelda parterifunktsiooniga seotud küsimustega) osutus ebapiisavaks, sest koostööalgatuste ja Euroopa Kontrollikoda auditite hulk suurenes, mistõttu pidi kontaktametnikku nendes ülesannetes toetama kahest või kolmest inimesest koosnev alaline rühm.

Asjaolu, et igas auditiosakonnas peavad töötajad tundma ja kohaldama EÜ nõudeid ning peavad horisontaalauditites võib-olla üksteisega koostööd tegema, viis nendevahelise koordinaatsiooni tugevnemisele, üksiku ja kollektiivse jõupingutuse tugevnemisele õppida ja tegutseda paremini ning seista silmitsi uute nõudmistega ja anda neile vastus, tehes samal ajal tavapärasest igapäevast tööd ning viis vajaduse tugevnemisele suurendada EÜ eeskirju käsitlevaid õppeprogramme.

Eelarvestus tuli kohandada nii, et see kataks suuremaid reisi-, esindus-, võõrustamis- ja õppekulusid.

3.2. Portugali Euroopa Liitu astumise tegelik mõju Kontrollikoda tegevusele

372. Kogu igapäevased toimingud, nagu eelpool kirjeldatud, kajastasid muutusi mõnedes praktilistes aspektides.

3.2.1. Eelkontroll

373. Eelkontrolli eesmärk on kontrollida, kas kulusid või finantskohustusi esindavad lepingud või aktid vastavad kehtivale seadusele ja kas eelarve katab finantsiliselt vastavaid kohustusi. Seda tüüpi kontrolli rakendatakse ka selleks, et analüüsida vastavust Ühenduse seadustele ja Ühenduse mis tahes fondide õiget eelarvestust, mis võivad olla asjaga seotud.

374. Seda tüüpi kontroll on eriti oluline seoses lepingutega, milles võib leida, et Ühenduse seadusi riiklike turgude kohta ei ole järgitud, mis viib (ja on tegelikult viinud ka minevikus) heakskiidupitserist keeldumiseni, mis tähendab, et lepingut või kulu ei saa teostada.

375. Kui Ühenduse ja riiklike seaduste vahel on vastuolud, tekivad probleemid, sest direktiive ei ole kas riiklikesse õigusaktidesse vastu võetud või on need vastu võetud puudulikult.

3.2.2. Järeلكontroll ja otsus aruannete kohta

376. Ühenduse fondide rakendamise ja Ühenduse õigusaktide järgimise järelkontrolli just riigi abimeetmete auditis, käibemaksukontrollis Ühenduse-sisestes tehingutes või pettuse avastamisel, viiakse läbi aruannete kontrolli ja kinnitamise kaudu kas aruannete viimistlemiseks või sanktsioonide kohtulikuks väljakuulutamiseks või auditiraamide sees, mis sisaldub Kogu poolt viimistletavas või parlamendi või valitsuse poolt nõutavas auditiplaanis.

377. Kontrollikoda volitused auditeerida Ühenduse fondide rakendamist on lisanud üldistele valikukriteeriumidele investeerimisprogrammide ja –projektide finantsstruktuuri analüüsi, tagades seega süstemaatilise valiku programmide ja projektide kontrolliks, mida finantseeritakse osaliselt osutatud fondidest.

378. Osutatud investeerimisprogrammid või –projektid hõlmavad tavaliselt mitmeid asutusi, mitmesugust tüüpi finantstehinguid sularahaga, mitut tüüpi kululepinguid, mitut majandusaastat ja juhtimist. Need on kuulunud kontrollimisele seoses tegevusliku sekumise; kontrollimisele seoses juhtimisstruktuuriga ja sisekontrollisüsteemidega mitmel tasandil; Ühenduse toetusraamistiku all eraldatud Ühenduse finantsvahendite rakendamise kontrolliga; kontrolliga seoses sellega, kas fonde rakendati vastavalt eesmärkidele, milleks need eraldati ja kas tulemused vastavad määratletud eesmärkidele.

379. Järelkontrollialgatused võivad lõppeda soovitusi sisaldavate aruannete heakskiitmisega, kuid samuti sanktsioonide kohaldamisega avastatud finantsrikkumiste eest, kaasa arvatud finantskelmus.

380. Ühenduse fonde hõlmavate programmide kohta viidi läbi hulgaliselt audititoiminguid. Ühenduse toetusraamistiku alguses viidi läbi globaalne audit eesmärgiga analüüsida ja kontrollida seaduslikke ja tegelikke otsuseid, teavet, järelevaatust, kontroll- ja finantsringet seoses kõikide struktuurifondidega ja lisafinantsdokumentidega.

381. Kõige viimases seoses Ühenduse fondidega läbi viidud auditis keskenduti Portugalis asuvast Euroopa Sotsiaalfondist eraldatud summade rakendussüsteemile ning see viidi läbi Portugali valitsuse nõudmisel. Audit hõlmas kümneaastast perioodi ning oli suunatud juhtimismudelite kontrollile ja hõlmas auditeeritavate asutuste tegevuse mõjususe, tõhususe ja säästlikkuse põhimõtteid ning sisaldas sisetavet ja kontrollisüsteeme.

382. Kasvav auditiprogrammide ja –projektide eelistus või isegi finantstegevuse erivaldkonnad, mis võivad hõlmata mitme asutuse kontrolli, on viinud multidistsiplinaarsete auditimeeskondade moodustamiseni, mis sisaldavad liikmeid, kellel on oskusi mitmes valdkonnas, ja isegi erivaldkondade välisekspertide poole pöördumiseni. See nõuab tohutut institutsionaalset paindlikkust, mida ei ole alati kerge saavutada.

3.2.3. Koostöö Euroopa Kontrollikodaga

383. Euroopaga ühinemise kogemus on viidanud vajadusele mitme liikmesriigi SAI-sid arendada seoses uute väljakujundamismeetodite väljatöötamisega nende endi seas ning seoses soovituselga neist igapäevaste audititoiminguid koordineerida ühise plaani abil, mille eesmärk on suurendada ja ratsionaliseerida tegevusvaldkonda ning vähendada kulutusi.

384. Siiski viitab see vajadusele mitmete asutuste audititoiminguid ja –meetodeid eelnevalt ühtlustada. Seega otsustati, et tuleks vastu võtta sellele ühtlustatusele viivad meetmed, nagu näiteks ühisauditid, mis hõlmavad Euroopa Kontrollikoda ja riiklike auditasutusi, samal ajal kui Ühenduse tasandil valmistatakse ette audiiti- ja menetluskäsiraamatut, mis jõuab nüüd lõppstaadiumisse.

385. Portugali Kontrollikoda on sidunud end selle projektiga algusest peale ning ei ole osalenud üksnes Euroopa Kontrollikoda Portugalis läbi viidavates auditites, vaid on osa võtnud ka ühisaudititest.

386. Kontrolliga seotud riiklike huve ühtlustati üha rohkem Euroopa Kontrollikoda huvidega, eelkõige osaliselt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide poolt rahastatavates projektides või programmides, nii on koostöö Portugali Kontrollikoda ja Euroopa Kontrollikoda vahel tihenend. See on olnud paremini näha pärast 1990. aastat, kui kirjutati alla nende kahe Kogu vaheline koostöömeetodite leping.

387. Osutatud lepingus on sätestatud, et suurem ulatus tuleb anda teabevahetusele, mida peetakse hädavajalikuks täielikumaks dokumentaalseks kontrolliks ja mis annab ühisauditites Portugali Kogu esindajatele võrdsed volitused Euroopa Kontrollikoda esindajatega.

388. Seega on koostöö Portugali Kontrollikoda ja Euroopa Kontrollikoda vahel arenend kahes valdkonnas:

A) Osalemine Euroopa Kontrollikoda auditites

389. Portugali Kontrollikoda on osalenud igas Portugalis läbi viidud Euroopa Kontrollikoda auditis Ühenduse tulude ja kulude kohta.

390. Sedalaadi koostöö tagatakse rohkem või vähem tüüpilise menetluse abil, mis hõlmab tavaliselt järgmisi samme:

- i. Euroopa Kontrollikoda teavitab riiklikku Kontrollikoda lähetustest, mida see kavatseb Portugalis läbi viia järgmise nelja kuu jooksul.
- ii. Sellele järgneb teabevahetus mõlema Kogu vahel, mille jooksul lepatakse kokku iga lähetuse üksikasjades ja nõuetes (kuupäev, koht, eesmärgid, auditeeritavate avaliku halduse asutuste nimetused ja vastavad juhid).
- iii. Portugali Kogu teavitab auditeeritavaid asutusi ja vastavaid valituse liikmeid sellest neli kuud enne auditit. Neid teavitatakse ka auditiprogrammist ja selle eesmärkidest.
- iv. Üks või kaks audiitorit Portugali Kontrollikodast tagavad vaatluse kogu lähetuse kestel.
- v. Auditikokkuvõtte tegemisel saadab Euroopa Kontrollikoda Portugali Kontrollikodale „Leidude visandi“. See dokument näitab ära peamised puudujäägid või avastatud kõrvalekalded normist ja selles palutakse, et Portugali Kontrollikoda auditeeritud asutusi teavitaks ning et viimased esitaks oma kommentaarid kahe kuu jooksul.

391. Vastamine ei ole auditeeritud asutustele kohustuslik. Kui vastus saadetakse, vaadatakse lõpparuanne tehtud tähelepanekute valguses uuesti läbi.

392. See koostöö on osutunud äärmiselt kasulikuks mõlemale poolele sellega, et Euroopa Kontrollikoda saab kasu nendest teadmistest, mis on Portugali Kontrollikojal Portugali keskse ja kohaliku avaliku haldamise kohta; ületatakse keelebarjäärid ning järelepärimisteks vajalik aeg lüheneb tunduvalt. Portugali Kogu suurendab oma teadmispagasit Euroopa väljavaadete ja kontrollitavate erimeetmete vallas, saades nii kasu laiemast vaatest ja lisateabest programmide kohta, mida see peab võib-olla samuti kontrollima.

B) Osalemine ühisauditites

393. Täpsemalt on Portugali Kontrollikoda ja Euroopa Kontrollikoda ühisauditid läbi viinud põllumajanduse valdkonnas. Praegu kavandatakse 1998. aastaks struktuurifondidele keskenduvat ühisauditit. Praegu on käimas rahanduspoliitika ühisaudit, mis hõlmab muude Euroopa Liidu liikmesriikide SAI-sid.

394. Vastavalt protokollilepingutele Euroopa Kontrollikojaga põhinevad ühisauditid meetodite ühisel kavandamisel ja sellega on seotud ühine meeskond, kes kirjutab ka ühisaruande.

395. Sellegipoolest põhjustavad need auditid mõningaid raskusi ja nõuavad teatavat ettevaatlikkust, mis tähendab, et neid ei tehta just sageli. Seega:

- i. Kaugusest tulenevate raskuste ja vajaduse tõttu kaaluda läbi palju asjakohaseid küsimusi peab planeerimine ja kavandamine toimuma palju varem (6-12 kuud).
- ii. Teemade kindlakstegemine eeldab ühist huvi ja nõuab seega vastastikust teabevahetust mõlema Kogu kavandatud mitmeaastaste ülesannete kohta ning valdkondade avastamist, kus Ühenduse ja riiklik rahastamine on seotud ja kus võib leida lähedase seose Ühenduse ja riigi õigusaktide vahel.
- iii. Auditite ettevalmistamisega peab kaasnema teabevahetus seoses riigi ja Ühenduse määrustega vastavalt kõnealustele teemadele; globaalse auditiplaani arutamine; kriteeriumide kehtestamine auditeeritavate projektide valikuks; kohaldatavate auditimeetodite selge ja ühine määratlemine, näiteks kohapeal, ning audititulemuste täpne ja ratsionaalne jaotamine, et vältida kahekordset kontrolli.
- iv. Ühisauditi viimistlemine osutub eriti raskeks erinevuse tõttu motivatsioonis, adreessatides ja võimalikes audititulemustes, mis ei ole seotud ainult kauguse, vaid ka vajadusega hoida kulud mõistlikul tasemel.

Igal poolel on olnud võimalus teha oma aruanne, mis saadetakse siis teistele. Lõplik ühisaudit moodustatakse kõikidest aruannetest, mille iga asutus on vastu võtnud ja kasutab neid siis enda erivajadusteks.

396. Raskustest ja lisakuludest hoolimata vaadeldakse seda kogemust positiivse ja rikastavana, sest see võimaldab teadmiste kasulikkust tõlgendada valdkondades, mis on ühinemisel väga olulised ning võimaldab vahetada kogemusi auditimeetodite ja menetluste alal, mis toob vastastikku kasu mõlemale SAI-le ning soodustab koordineeritud auditite arendamiseks vajalikku ühtsust.

397. Koordineeritud auditites koostatakse programmid ühiselt ning seejärel töötatakse igas asutuses endas välja audititulemused, mis võimaldab inimtööjõudu ja rahalisi vahendeid ratsionaalselt jagada.

3.2.4. *Osalemine spetsialiseerunud töörühmades*

398. SAI-de ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahelistes koostööraamides, kaasa arvatud Euroopa Kontrollikoda, ning seoses kontaktametnike ja SAI presidentide Kontaktkomitee tehtava tööga on asutatud töörühmad, et analüüsida erilist huvi pakkuvaid teemasid, anda aru käesoleva olukorra kohta ning uurida arengut ja standardimissetepanekuid. Nende töörühmade töö on osutunud selle kontrollivaldkonna ühinemise arengus hädavajalikuks.

399. Portugali Kontrollikoda on osalenud mitmes sellises rühmas ja saanud nende küsimuste üle arutlemisel osalemisest positiivseid tulemusi ning viiteid nende käsitlemisele sisemisel tasandil.

400. Portugal on riiklike abimeetmete kontrollitöörühma koordinaator; riiklike turgude kontrollitöörühma ühendusliik ja liige Ühenduse-siseste tehingute käibemaksu ning hiljaaegu moodustatud Euroopa Kontrollikoda ja liikmesriikide SAI-de vaheliste suhete kontrollitöörühmas.

3.2.5. *Vahendid*

401. Oleme juba väitnud, et Portugali astumine Euroopa Liitu ei tähendanud suuri korralduslikke muutusi Portugali Kontrollikojas selles, et mis tahes lisakontrolli või auditiga tegeleb kogu organisatsiooni oma vastavas tegevusvaldkonnas. Ühisauditites või töö

rühmades osalemine on juhtide ja audiitorite kohustus, kes on saanud kõnealustes valdkondades eriväljaõppe.

402. Seega saab organisatsioon suuremat kasu äsja omandatud teadmistest, mis tundub olevat esmatähtis eesmärk. Tegelikult ei oleks nendes märgatavat lisakulu võtvates ühisprojektides osalemisest mingit kasu, kui teave, väljaõpe ja kogemus jääks nendele töötajatele, kelle tegevus on pühendatud üksnes välisele koostööle ning asutusele tervikuna ei kantaks seda edasi ei antaks.

403. Siiski on tõsine vajadus väiketeeninduse järele, mis on pühendunud tegevuse kordineerimisele ja vastutab enamiku sellega seotud logistika ja korraldamise eest, eelkõige seoses Euroopa Kontrollikoda auditites osalemisega, kusjuures auditid on järk-järgult saanenud –1996. aasta mitmes staadiumis osaleti 30 auditis.

404. Võime hinnata, et koostöö Euroopa Liiduga, osalemine auditites, töörühmades, rahvusvahelistel kohtumistel ja logistikatoetuses hõivab kogu tööaja ulatuses kuut inimest, kuigi see on jaotatud mitme elemendi vahel, mis hõlmavad kõiki Kogu tegevusvaldkondi.

405. Euroopaga ühinemisest tulenevate uute määruste ja olukordade kontrolliga tegeleb Kogu tervikuna osana oma tavalisest tegevusest, muutes seega sellega seotud vastavate kulude kindlakstegemise võimatuks.

406. Kutseõppesse on olnud vaja teha suuri investeeringuid. Peale igapäevase „töö käigus“ tehtava uurimistöö ja antava väljaõppe on korraldatud õppeprogramme just Ühenduse seaduste kohta, Euroopa Liidu mitmesuguste fondide, Ühenduse toetusraamistiku, Ühenduse poliitika, Ühenduse vahendite, Ühenduse finantside, Ühenduse-siseste tehingute käibemaksu ja Euroopa Liidu välisauditi kohta. Need programmid leiavad aset Kontrollikojas, kestavad igaüks tavaliselt 9 – 24 tundi ning statistiliselt on iga audiitor osalenud vähemasti kahes EL teemasid käsitlevas õppeprogrammis.

407. Igal aastal valitakse välja umbes 80 isikut, kes osalevad nendes EL õppeprogrammides, ja mõned muud, kes osalevad muude asutuste poolt välja töötatud õppeprojektides, kaasa arvatud praktiline õpe muudes SAI-des.

408. EL-iga ühinemisest saadik on välise koostöötegevusega seotud reisikulud märgatavalt suurenenud, ehkki koostöö muude maailma SAI-dega, nende rahvusvaheliste organisatsioonidega ja portugali keelt kõnelevate maadega on samal ajal suurenenud, mille arvele kulude suurenemine langeb.

409. Kui väga erandlikud juhud välja arvata, tehakse kogu koostööalgatuste ja tekstide koostamise ja teabe jagamise valdkonnas tehtavat tööd nii inglise kui ka prantsuse keeles. Seega on asjaga tegelevad töötajad kohustatud arendama oma võõrkeeleoskust, et vähendada tõlkega seotud lisakulusid ning suurendada töö tulemuslikkust.

410. Keele omandamine on takistus, mille ületamine on osutunud suhteliselt raskeks.

4. Kokkuvõte

411. Ühenduse asutamislepingud ei kehtesta riiklike auditiesutuste volituste suhtes mingeid muudatusi, kuid nendes sätestatakse siiski, et mis tahes Euroopa Kontrollikoda poolt tehtavad auditid Ühenduse fondide tulude ja kulude kohta liikmesriikides tuleb läbi viia koostöös osutatud riiklike asutustega. See viitab asjaolule, et riiklikud auditiesutused peavad selles valdkonnas mängima aktiivset rolli, mida tuleks tunnustada.

412. Ühenduse kättesaadavate finantsvahendite õige ja kasuliku rakendamise kontroll peab olema kõrgeima riikliku auditiesutuse ülesanne ja kohustus, kusjuures asutuse analüüs peab tingimata sisaldama riiklikke väljavaateid. Seega tuleb kehtestada selle eesmärgi saavutamiseks vajalikud tingimused.

413. Sanktsioonide kohaldamisega seotud tavapärasest seisukohta peab täiendama jõupingutus tugevdada usaldatava finantsjuhtimise, mõjususe, tõhususe ja säästlikkuse põhimõtteid. Auditites tuleb keskenduda süsteemidele ja tulemustele, eesmärgiga tuvastada nõrku külgi organisatsioonis ja otsustamisprotsessis ning programmide ja projektide mõjus ning riikliku poliitika eesmärkides ja rakendamises globaalsel tasandil, diagnoosides põhjusi ja vältides tulevikus sarnaseid olukordi.

414. Siiski ei tohi audit ära pöörduda seaduslikkuse ja korrapärasuse põhimõttest, mida peetakse põhjapanevaks seoses Ühenduse üha tähtsamaks muutuva võitlusega finantspettuse ja maksudest kõrvalehoidmise vastu. See väljavaade on saanud põhiliseks kaalutluseks Euroopa Liidu asutamislepingu allakirjutamises saadik.

415. Euroopa Liitu astumine ei viidanud sellele, et seoses välise finantsauditiga tuleks vastu võtta üksainus mudel.

416. Mitmesugust ajaloolist ja kultuurilist tausta tuleb austada ja hoida ning süsteemide sissetungimine peab kaasa aitama üksnes vastastikusele rikastamisele ja kasvule. Õigussüsteemid annavad auditisüsteemidele kogumi dokumente, mis võimaldavad teha põhjalikumalt seaduslikkuse ja korrapärasuse kontrolli ning auditisüsteemid varustavad õigussüsteeme kaasaegseks laiaulatuslikuks riiklikuks rahastamiseks vajaliku raamistikuga, kus bürookraatlikule ja ametlikule aruandlusanalüüsile keskenduv finantseeskirjade eiramise kontroll on ülearune ja sellel ei ole enam mõtet.

417. Koostöö riiklike SAI-de endi ja Euroopa Kontrollikoda vahel on tihenunud. Osalemisel ja koostööl on oma hind, kuid kogemuste vahetamine võib kaasa tuua väga positiivseid tulemusi seoses asutuste kaasajastamise, parema mõistmise, sulandumise ja Ühenduse määruste kohaldamisega, seoses lähenemisviisi kontrollimeetoditega mitmete liikmesriikide hulgas ning väljakujundatud ja mõjusamate kontrollimehhanismide väljatöötamisega.

418. Ühinemine uue seadus- ja majanduskorraga nõuab uute määruste järgimist, kehtestab suuri investeeringuid seoses kohandamise, väljaõppe ja õppimisega ning võimaluse rajada spetsialiseerunud osakondade või põhitoetusosakondade asutamine globaalsele korralduslikule jõupingutusele. See on lisaks juba varem läbi viidud kontrollile.

419. Tuleb eeldada, et Euroopa Kontrollikoda viib igas liikmesriigis läbi hulga auditeid ning see võib viidata vajadusele, et riiklikud auditiasutused nendes osaleks.

420. Ükskõik kas ühis- või väljakujundatud auditites osaledes on põhialuseks hoolikas planeerimine, vastastikuste huvide järgimine ja kasutamine ning suhtluskanalite selge määratlemine; need on sõlmpunktid, mis tagavad auditite mõjususe ja tõhususe.

421. Euroopa Liidu SAI-dega tehtavast koostöö mõjudest peab kasu saama kogu asutus.

1. Peatüki kokkuvõte

422. Rootsi Riigikontroll (RRV) on viimastel aastatel Rootsi Euroopa Liidu liikmeks saamise tagajärjel läbi teinud mõningad muutused.

423. Pärast lühikest sissejuhatust Rootsi haldussüsteemi ning vastutuse ja kontrolli jaotussüsteemi, kirjeldab käesolev kirjutis mõningaid neist muutustest seoses RRV ülesande, ülesehituse ja vahenditega. Samuti märgitakse ära mõned olulised punktid, mis on seotud EÜ eelarve rakendamisega Rootsis. Meil on uus riskiolukord, nagu me seda võime nimetada.

424. Kirjutise pearõhk on väljakutsetel, mida EL liikmeksolek on RRV-le viimase kahe aasta jooksul esitanud. On olnud tähtis astuda samme meie eeltingimuste parandamiseks ja meie auditimeetmete tõhususe viimiseks maksimumini. Neli valdkonda pakub eriti huvi: jõupingutused toimuva mõistmiseks ja keelteoskus; haldus*acquis*e rakendamisega seotud lähenemine; auditiesutuste-vaheline koostöö ning muutused auditiesmärgis liitumise erinevates staadiumides.

425. Kirjutis lõpeb mõnede meenutustega küsimuste kohta, millega tagantjärele tark oleks võinud tegelda teistmoodi või varasemas etapis nii valitsuses kui ka RRV-s. Need järeldused hõlmavad küsimusi, mis suurendasid puuduste esinemise riski valitsuse võimes rakendada EÜ eelarvet ohutul ja turvalisel viisil, asjakohaselt ja tõhusalt. Need küsimused peaks õppimise mõttes huvi pakkuma, et kasutada meie kogemust tulevastes suhetes Ühendusega. Näited nendest olulistest küsimustest on:

- seada enne liitumist sihiteadlikult esikohale auditivahendid;
- loetleda liitumisprotsessis varakult sise- ja juhtimiskontrollimehhanismide puudused avalikus halduses;
- astuda aktiivsemaid samme, kandmaks hoolt selle eest, et need puudused parandatakse kiiresti ja et vastutus selle eest on selge;
- tagada, et EÜ eelarve riiklikku rakendusorganisatsiooni, vastutus- ja kontrollstruktuuri ning välisauditifunktsiooni on peamistes Euroopa keeltes kirjeldatud kirjalikult ja pildilisel kujul, nii sügavuti kui ka kergemini mõistetavas vormis;
- saada varases etapis kompaktsem pilt nõuetest ja reeglitest, millega EL-iga ühinedes tuleb tegelda;
- seoses EÜ fondide haldamisega selles kontekstis pühendada rohkem aega nõuannetele ja väljaõppele ning koguda järk-järgult teadmisi ja asjatundlikke kogemusi nii haldamise kui ka kõrgemate auditiesutuste alal.

2. Sissejuhatus

426. Viimastel aastatel on Rootsi Riigikontroll (RRV) Rootsi 1. jaanuaril 1995 Euroopa Liiduga liitumise otsese või kaudse tulemusena läbi teinud mõningad muutused. Käesolevas kirjutises teen ma mõned järeldused auditi ja muude tegevuste põhjal, mis on seotud EÜ eelarve täideviimisega Rootsis.

³⁷ Lage Olofsson on auditidirektor Rootsi Riigikontrollis, kus ta on töötanud 1983. aastast saadik. Ta on aastaauditi osakonna asejuhataja ja vastutab aastaauditi koordineerimise eest, mis on seotud EL fondide täidesaatmisega Rootsis. Ta on samuti Rootsi Riikliku Pettusekomitee saadik.

427. Sissejuhatusena arutlen lühidalt viisi üle, kuidas vastutus ja kontrollmehhanismid on Rootsi keskvalitsuses seoses Ühenduse eelarvefondide kasutamisega Rootsis jaotatud.

428. *Riksdag* (parlament) langetas alles detsembris 1994 otsuse suuniste kohta, mis kehtivad Rootsis EÜ-ga seotud maksete ja osamaksete ning selle kohta, kuidas Ühenduse vahendeid tuleb ebaõige ja ebatõhusa kasutamise eest kaitsta.

429. Suunistes esinevad põhimõtted võib kokku võtta järgmiselt:

- Esikohale seatakse EL teiseste õigusaktide tõhusa järgimise seire ja kontroll. Rootsi riiklik kontroll ja auditeerimine suurenevad selles valdkonnas.
- Rootsi riigieelarvesse lülitatakse nii Rootsi maksed EÜ eelarvesse kui ka vastupidised vood EÜ eelarvest Rootsile riiklikult hallatavate grantide ja struktuuriabi näol ning neid arvestatakse Rootsi riigieelarves brutoarvudena.
- Rootsi valitsusasutuste poolt hallatavaid EÜ vahendeid käsitletakse riigi vahenditena. Seega kehtivad nende kohta seoses vastutuse, aruandluse/arvepidamise, seire, kontrolli, auditeerimise ja sanktsioonidega samad sätted kui need sätted, mis kohalduvad üksnes riiklikele eelarvevahenditele. Muuhulgas tähendab see, et vastutavate asutuste aastaaruanded sisaldavad EÜ-ga seotud tehinguid ning et vahendite käitlemist auditeerivad RRV ja *Riksdagi* audiitorid sama moodi kui riiklike vahendeid.
- Kui ühenduse seadused kehtestavad erinõuded – näiteks aruandluse ja kontrollmehhanismid – peavad vastutavad asutused lisaks riiklikele nõuetele täitma ka Ühenduse nõuded. Üldiselt on selgunud, et riiklikud sätted mahutavad ka EÜ teiseste õigusaktide sätteid.
- Ainult mõned asutused käitlevad EÜ-ga seotud vahendite makseid. Lisaks sisekontrollifunktsioonidele on neil kõigil ka siseauditifunktsioonid. Kontrolli ja siseauditi kvaliteeti kontrollib RRV.
- Igas sektoris on koordineeriv asutus, mis jälgib pidevalt sektori-siseseid tulemusi ning kontrollib maksete õigsust ja nende kohta käivat arvepidamist. See kohustus hõlmab ka tagamist, et puudujääkide või mõjususe suurendamise võimaluste tuvastamisel võetakse meetmeid. See on eelkõige oluline sektorites, kus mitmed riigiasutused koostööd teevad.
- Iga vastutav sektoriautus ise peab korraldama koostööd Ühenduste finantshuvide kaitseks muude liikmesriikidega ja Komisjoniga. Rahandusministeeriumi alluvuses on moodustatud erikomitee, mis vastutab riiklike pettusevastaste operatsioonide korraldamise eest asjaomastes asutustes ja ministeeriumides.

430. EÜ eelarve käitlemisel sai aluseks Rootsi haldussüsteemis juba olemasolev kontrollstruktuur.

431. Vastutavad asutused jälgivad, kontrollivad ja vaatavad tegevusi üle, tagamaks, et need on kooskõlas kehtivate eeskirjadega ning et vahendeid kasutatakse õigesti ja mõjusalt. See kehtib nii riiklike vahendite kohta kui ka vahendite kohta, mis eraldatakse Ühenduse eelarvest või on selle jaoks mõeldud. Asutuste siseauditi eraldiseivate funktsioonide raames kontrollitakse asutuste sisekontrolli ja finantsarvestuse kvaliteeti. Siseaudit toimib kooskõlas rahvusvahelistel standarditel põhineva hea raamatupidamistavaga – st see ei sõltu juhtkonnast ega tegevuse teostajatest. Juhtkonnale esitatud siseauditi aruanded on kättesaadavad välisauditiks ja peaks ajendama asutust vajalikke meetmeid võtma.

432. RRV viib läbi sõltumatuid välisauditeid ja vastutab nii kontode ja haldamise aastaauditi eest kui ka riigi tegevuse tõhususe kontrollimise eest tõhususe (või tulemuslikkuse) auditi abil. RRV auditeerib kõiki riigiasutusi, suurt hulka riigifirmasid ja sihtasutusi ning riigi poolt juhitavaid asutusi üldse. Firmade ja sihtasutuste puhul määrab RRV vastavalt firma

eeskirjadele ja määrustele valitud audiitoritele lisaks ametisse kaasaudiitorid ning samuti võib RRV läbi viia tõhususauditi.

433. *Riksdagi* audiitorid (RR) on *Riksdagi* auditiasutus. Need audiitorid on parlamendi poliitiliselt valitud liikmed. Vastavalt nende tööd reguleerivale eeskirjale võivad RR auditeerida kogu riigi tegevust, kaasa arvatud valitsuse töö, ning annavad aru otse *Riksdagile*. EÜ eelarvest eraldatavaid või sinna makstavaid vahendeid auditeeritakse sama moodi kui läbinisti riiklike vahendeid.

3. Riigikontroll (RRV)

3.1. Ülesanne

434. RRV auditeerib (sama moodi kui riiklike vahendite puhul) EÜ eelarvesse määratud vahendite kasutamist, kontrollmehhanisme ja nende kohta käivat aruandlust ning kontrollib, et võetud kohustusi/ sõlmitud rahalise vastutuse lepinguid täidetakse tõhusalt. RRV aruanded on avalikud. RRV annab aru vastutavatele asutustele ja valitsusele. Kui audiitorid teatavad vastuoludes ja muudest tõsistest puudustest, peab auditeeritud asutus esitama valitsusele aruande selle kohta, mis juhtus, näidates ära, mida asutuses kavatakse teha puuduste kõrvaldamiseks. Valitsus omakorda peab *Riksdagile* aru andma meetmete kohta, mida see on võtnud RRV tähelepanekute põhjal.

435. RRV sedastatud eesmärk on propageerida valitsuse juhtimistegevuses tõhusust ja finantskontrolli kõige kõrgemaid standardeid. RRV-s on kaks toimivat auditiosakonda: aastaauditi osakond ja tulemuslikkuse auditi osakond.

436. Nii aastaauditeid kui ka tulemuslikkuse auditeid viiakse läbi sõltumatult kooskõlas kehtivate auditistandarditega. RRV auditeid tehakse kooskõlas valitsuse kulutuslooga, st ilma mingi suunamiseta poliitiliselt tasandilt või auditeeritava asutuse poolt.

437. Aastaauditis auditeerib ja väljendab RRV igal aastal oma lõpphinnangu (sedastust) kõikide auditeeritud organisatsioonide aastaaruannete kohta, kaasa arvatud tulemuste aruanne. Arvamus põhineb hinnangul selle kohta, kas:

- valitsusele esitatud teave on kõikides esmatähtsates aspektides erapooletu;
- rahuldava sisekontrolli saavutamiseks kavandatud süsteemid tegelikkuses funktsioneerivad – see tähendab, kas need tagavad, et fonde on kasutatud planeeritud eesmärkidel ning käideldud ohutul ja turvalisel viisil ning
- juhatuse-poolne haldamine on kooskõlas asjakohaste määrustega.

438. Hindamisele ja aruandlusele kuulub ka see, kuidas organisatsioon EÜ-ga seotud fonde käitleb. Praeguseks on juba mitu aastat hinnangusse kaasatud organisatsiooni juhtimine ja haldamine. Tehtud vaatlustest antakse aru valitsusele, asjaomastele ministriumidele ja auditeeritud asutuse juhtkonnale.

439. Tulemuslikkuse auditi ülesanne on uurida, kas parlamendi ja valitsuse poolt sätestatud eesmärgid on täidetud ning kas valitsuse kohustused/investeeringud kehtivad ka käesolevas olukorras. Ülesanne hõlmab ka parlamendi ja valitsuse tehtud otsuste mõju uurimist, nende mõjude saavutamiseks kasutatud meetmete mõjusust ning ka muutuste ja mõjususe algatamist valitsuse tegevuses muudel viisidel, näiteks seades kahtluse alla eeskirjad ja asjaolud, mis mõjusust takistavad.

3.2. Õigusaktid

440. RRV roll ei ole reguleeritud seadusega, vaid spetsiaalse riigiseadlusega. Seadusega määratud aluse puudumine tähendab, et seadus ei taga kõrgema auditiasutuse (SAI) sõltumatust. Sellegipoolest:

- saavutab auditeerimine parema staatuse ja suuremad õigused, kui sellel on seadusega määratud alus. See mõjub ilmselt tõepoolest riigiasutuste ebaausaid toiminguid vältivalt. Seadusega määratud alus annab paremad eeltingimused institutsionaalseks koostööks Ühendusega.
- Seoses tulusaajatega vajab riiklik auditiasutus ülevaatusõigust. Põhjus selleks on kahetine. Esiteks annab see SAI-le suurema võimaluse kindlaks teha – kui see iganes vajalikuks osutub –, kas asutuse sisekontrolli ja –auditit on rakendatud rahuldaval viisil. (See mõjub ka vältivalt.) Teiseks annaks ülevaatusõigus SAI-le sarnased õigused Euroopa Kontrollikodaga (EKK-ga) ning asetaks need seega võrdsele tasandile.

3.3. Uued eeltingimused

441. EL liikmeks olek on tähendanud RRV-le mõningaid muudatusi eeltingimustes. Muuhulgas vastutame me fondi koordinaatorite, makseasutuste ja muude EL-iga seotud programmidesse hõlmatud asutuste auditeerimise eest ning ka Rootsis rakendatud meetmete eest. See tähendab, et RRV peab auditeerima ja hindama keerulisemate reguleerimisstruktuuride ja süsteemide käitlemist ja sisekontrolli. Sellele on antud ka uusi ülesandeid ja suuremad volitused.

442. Lisaks sellele on RRV-le tehtud ülesandeks organiseerida Euroopa Kontrollikodale toetust nende audititegevuses Rootsis ja tegutseda põllumajanduse valdkonnas atesteerimis/kinnitusametina? Riikliku Põllumajandusameti Komisjonile esitatava raamatupidamise aastaaruande jaoks. Valitsuse nõuded ja ootused on seoses mitmesuguste toetusvormidega EÜ eelarvega seotud küsimustes tunduvalt suurenenud. Valitsuse ekspertnõustaja-asutusena auditiküsimustes rakendatakse RRV pädevust näiteks saamaks teavet, millel võivad põhineda otsused ja läbirääkimised. RRV on samuti esindatud Riiklikus Pettusekomitees, organisatsioonis, mille põhiülesanne on olla vahendajaks koostöös ja kogemuste vahetamisel riigiasutuste ja ministeeriumide vahel, mis vastutavad EÜ fondide õige, säästliku ja ohutu kasutamise eest Rootsis ning seoses meetmetega, mida tuleb rakendada kahtluse korral, et fonde ei kasutata asjakohaselt.

3.4. Ülesehitus ja vahendid

443. Seadsime kohe sisse kontaktametniku ametikoha, mis oli otseses ühenduses peakontrolöriga. Kontaktametnikul on sekretariaat, mille ülesanne on tegelda Euroopa Kontrollikoda töötajate visiitidega Rootsi ja mille käsutuses on audiitorid EKK ametnike saatmiseks. Sekretariaadi ülesanne on samuti abistada meie audiitoreid nende kontaktides EKK-ga ja visiitidel EKK-sse ning muudesse Ühenduse asutustesse. Moodustati ka RRV mitmesuguste osakondade esindajatest koosnev spetsiaalne EL teaberühm.

444. Oleme täheldanud, et need korraldused olid ebapiisavad, hoolimata asjaomaste isikute isiklikust panusest ja vahendite eraldamisest, mis võrduvad kolme inimaastaga. Meie silmis oleks õigustatud suuremad jõupingutused kohtumiste ettevalmistamiseks ja korraldamiseks kontaktametniku ja peadirektori tasandil.

445. Üks vägagi praktiline küsimus, mida RRV ei ole veel lahendanud, on see, kuidas tuleks käidelda suurt hulka EL-iga seotud küsimustes sisse tulevat teavet nii, et see teave jõuaks õige inimeseni õigel ajal. Üldiselt on vaja asutuse-sisest suhtlust parandada.

446. Aastaaruanne mängib olulist osa Rootsi riiklike nõuete ja Rooma lepingu tingimuste tagamisel ning alusepanekul nõutavale vastutusele. Rootsis vastu võetud halduslahendustega

seoses hindame, et lisaaudit, mida me teeme EL liikmeksoleku tagajärjel, kujutab endast ligikaudu kümnet inimaastat turvalisuse, asjakohasuse ja mõjususe kontrolliks tavapäraistes fondivaldkondades. See vastab umbes 4 % meie auditipersonali ressurssidest. See hõlmab programmide, eesmärkide ja piirkondade jne läbivaatust, turvalisuseaspektide ja asjakohasuse kontrolli kogu kontrollahela ulatuses, asjaomaste asutuste poolt käsile võetud kontrollprogrammide ja fondide kvaliteedi põhjalikku analüüsi ning analüüsi selle kohta, kas meetmed ja sammud saavutavad soovitud tulemusi.

447. Lisaks sellele on uute Ühenduse algatuste raames halduslahendustega tegelemiseks siiski vaja vahendeid. Samuti on vaja eraldi korraldada tasu maksmist ülesannete eest, mis ei moodusta osa põhilisest audititülesandest, näiteks EPATF-Tagatiseksioonile Komisjonile esitatud aastase raamatupidamisteabe kinnitamine,

4. Uus riskiolukord

448. Rootsi valitsus seab esikohale vastavuse EÜ nõuetele, see tähendab rahuldavale finantskontrollile kõikidel tasanditel, tõhusale auditile ja aktiivsetele meetmetele puuduste korral. Üks põhiülesandeid on auditeerida riigiasutuste poolt aastaaruannetes esitatud teabe kvaliteeti, asutuste sisekontrollisüsteemi haldamist ja fondide kasutamise tõhusust.

449. Muuhulgas on meie kogemus viimastel aastatel sellise hoolika kontrolliga seoses näidanud, et asutustel, millele on määratud erivastutus EÜ fondidest tasutavate maksete eest, on olnud raskusi vastuvõetavatele sisekontrollistandarditele vastamisel. Samuti ei ole nendes asutustes mõistetud ega tunnustatud vajadust rahuldavate sisekontrollimehhanismide järele. Kuna praegu on olukord muuhulgas siseauditiüksuste moodustamise tulemusel muutunud, on üks järelejäänud ülesandeid kehtestada süsteem EÜ eelarvefondide rakendamiseks, mis hoiab rahuldavat kontrollistandardit Rootsi avalikus halduses kõikidel asjakohastel tasanditel. Eriti oluline on jälgida puuduste riski punktis, kus mitmete asjaomaste asutuste tegevused ristuvad.

450. Me ei saa välistada võimalust, et teatud määral tulenevad EÜ maksesüsteemis väärjuhtimise põhjus, eeskirjade eiramine, pettus ja korrupsioon süsteemi kavandamise viisist. Kui riiklikke ja Euroopa eelarve fonde kasutatakse ühel ja samal eesmärgil, võib suhteliselt keerulise reguleerimisstruktuuriga ja täiendavuspõhimõttega seoses tekkida suurem vearisk. Põhilähenedamine ja struktuur, mis ilmnevad nüüd kaudselt EL liikmeksoleku tulemusel Rootsil kohalduvates kontrollihaldussüsteemides erinevad mõnes olulisel aspektis meie riiklikust toimimistavast. See tähendab, et alati ei ole Rootsi ametnikel neid kontrollisüsteeme lihtne mõista ja rakendada.

451. Liikmesriigina – ja pidades eriti silmas asjaolu, et EÜ eelarve turvaline, asjakohane ja mõjus kasutamine on saanud Rootsis põhiküsimuseks – peab Rootsi vältima riski sattuda olukorda, milles meie riiklik usaldatavus on ohustatud. Lisaks sellele võib ohustatud olla avalikkuse usaldus EÜ projekti seaduslikkuse suhtes. Pettus ja vead kahjustavad sellist usaldust. Liiatigi on üldine majanduslik olukord äärmiselt raske. Märkimisväärseid jõupingutusi tuleb pühendada tagamaks, et saadaolevaid piiratud vahendeid kasutatakse tegelikult planeeritud eesmärkidel ja et võetavad meetmed saavutavad soovitud tulemuse. Loomulikult ei tohi selles kontekstis unustada hüvitamisvõimalust Ühendusele ja muid sanktsioone. Selles küsimuses on otsustav tegur RRV kontrollikvaliteet seoses sellega, kuidas Rootsi EÜ fonde käitlevad asutused oma kohustusi täidavad.

452. Kuigi Rootsi, nagu ka muud liikmesriigid, on omaks võtnud, et peab järgima olemasolevaid EÜ reegleid, ei tuleks reegleid pikas perspektiivis vaadelda muutumatutena. See tähendab, et RRV peab analüüsima ka mittemõjususe riske mitmesuguste EÜ fondide ja süsteemide sees ja vahel ning eesmärkide vastuolusid nende fondide ja süsteemide vahel. Samuti peab olema ruumi vaadelda, kas Ühenduse poolt rahastatavad programme ja algatusi korraldatakse ning rakendatakse viisil, mis tagab, et *acquis communautaires* ette nähtud riiklikku tegevusvabadust saab vajadusel tegelikult kasutada, kui seda peetakse soovitavaks.

Sellist laadi olukordades vaatab RRV läbi küsimuse, kas ja mil määral kehtivad reeglid mõjusaid lahendusi takistavad.

5. Kaks aastat auditeerimist EL liikmesriigina: väljakutsed ja lähenemisviisid

453. Millised on uued väljakutsed, mille EL liikmeksolek on esitanud, ja kuidas on RRV püüdnud nendega toime tulla? Oleme neljas valdkonnas pidanud tähtsaks astuda samme, et parandada oma eeltingimusi ja viia maksimumini oma auditimeetmete tõhusus.

5.1. Jõupingutused mõistmise ja keelteoskuse alal

454. Lähenemisviisid, väärtused ning kogemused haldussüsteemide ja muude tegurite vallas, millel EÜ õigusaktid ja muud reguleerimisstruktuurid põhinevad, erinevad Rootsis kehtivatest. Kui auditit tuleb läbi viia võrreldaval viisil, peab olema olemas auditeeskirjade süsteem, mida protsessiga tegelevad audiitorid mõistavad. Auditimeetodid peavad sobima asjakohase reguleerimisstruktuuri jaoks ja olukorra jaoks, millele need kohalduvad. RRV audiitoritel ei ole alati olnud eriti kerge mõista lähenemisviiside erinevuse aluseks olevaid põhjuseid.

455. Keeleoskusega seotud raskused on osa mõistmisprobleemist. Teine on liikmesriigiti erinev halduslähenedamine ja traditsioonid. Suurenenud kogemus keelteoskuse ja haldustraditsioonide puhul on eriti tähtis rahuldavate eeltingimuste kehtestamisel sidekanalitele erinevate riikide või asutuste kolleegide vahel. Head sidekanalid panevad aluse teabe ja teadmiste professionaalsele vahetusele ning suuremale mõjususele ühist huvi pakkuvates küsimustes.

456. Seetõttu alustasime Rootsi Riigikontrollis inglise ja prantsuse keele kursuseid nende töötajate jaoks, kelle keeleoskus oli tegemist vajavate ülesannete jaoks liiga „rooste läinud”. Võime inglise keelt töökeelena kasutada on paljudel juhtudel miinimumtingimus, eelkõige keskkonnas, kus rahvusvahelised kontaktid on muutunud nii tihedaks, nagu see on RRV puhul.

457. RRV on hakanud keeleprobleemidele tähelepanu juhtima seoses EL *acquire* tõlkimisega. Ilmneb, et kui tõlgid ja ökonomistid kohtuvad, ei saada selle tulemusel automaatselt tõlkeid, mida on avalikus halduses või välisauditis hõivatud inimestel kerge mõista. RRV-s alahinnati seda probleemi ning mitmes muus Rootsi riigiasutuses on ilmnunud tõlkimise ja mõistmise probleemid.

458. Oleme korraldanud oma EL-iga seotud küsimuste kallal töötavatele ametnikele ja teistele, kes on väljendanud üldisemat huvi, mitmesuguse pikkusega Euroopa õigusaktide alaseid seminare.

459. Mõne viimase aasta jooksul on Rootsi Riigikontrolli raamatukogu ja teabekeskus läbi teinud mitmeid muutusi. Kõige tähelepanuväärsemad edusammud on:

- rahvusvahelisele materjalile keskendatakse rohkem rõhku ning
- infotehnoloogia mängib Riigikontrolli töötajate poolt nõutava teabe otsimisel ja kättesaamisel palju olulisemat rolli.

460. Nüüd on meil juurdepääs kõikidele „Eurobaasidele”, kus on määrused, direktiivid, juriidilised dokumendid, väljaanded ja muu Euroopa Liidust ja selle asutustest pärit teave. Interneti kaudu kättesaadav teave ja viidetega andmebaasid, terviktekstid ja faktid on üha olulisemad Riigikontrolli igapäevases töös vajaliku teabega varustamisel. Raamatukogus on sisse seatud „otsingujaam” juurdepääsuga arvutiandmebaasidele ja Riigikontrollile huvipakkuvatele CD-ROM-idele. Riigikontrollis võib igauks seda seadet kasutada ja otsida iseteeninduse alusel teavet ning vajadusel aitavad teda raamatukogu töötajad. Alates 1997.

aasta kevadest pakub Riigikontrolli raamatukogu täisraamatukoguteenust ka Riigi Kaubandusametile, mis paikneb samas ehitises. See koostöö annab meile samuti juurdepääsu nende kallile EÜ dokumentide kogule inglise, prantsuse ja rootsi keeles, eelkõige juriidilistele dokumentidele ja kohtuasjadele/õigusküsimustele ning eriandmebaasidele, nt andmebaasile EÜ direktiivide ja määruste rakendamise kohta Rootsi õigusaktides.

461. Pidasime samuti tähtsaks alustada dialoogi Euroopa Kontrollikodaga, SAI kolleegidega ja muude riikidega ning Komisjoniga, et mõista paremini EÜ eelarve kasutamisega seotud halduse ja kontrollmehhanismide suhtes kehtivaid nõudeid ja ootusi ning aidata meie partneritel mõista „Rootsi mudelit”. Korraldasime uurimisvisiite, teabekoosolekuid ja muid sarnaseid ettevõtmisi. Kuna me oleme teinud mitmes muus valdkonnas koostööd Taaniga ja Taani on olnud Ühenduse liikmesriik 1974. aastast saadik, pidasime eriti tähtsaks arutada neid küsimusi taanlastega.

462. Kui ühinesime EL-iga, kutsuti meid osalema ka igapäevases koostöös Euroopa Audiitorkojaga ja riiklike auditiasutustega liikmesriikides. Ametlik ühenduslüli nende riikide vahel („kontaktametnik”) mängib selles kontekstis olulist rolli liikmesriikide auditiasutuste vahel. Kontaktametnikud aitavad ka EKK-d ja on keskuseks, kui EKK ametnikud auditieesmärkidel liikmesriike külastavad.

5.2. Kohaldamine

463. Algstaadiumis keskendus RRV ka lähenemisviisi väljatöötamisele EL haldus *acquire* kohaldamiseks Rootsi avaliku halduse süsteemile. See võib tunduda ülesandena, mis asub väljaspool auditivaldkonda, kuid selles staadiumis oldi RRV-s seisukohal, et EL liikmeksolek iseenesest on suure riikliku tähtsusega. Selle tagajärjel ning pidades silmas juba saadud kogemust, oli RRV-l „kohustus” aidata tagada, et seda kogemust kasutataks tõhusa kontrollisüsteemi ülesehitamisel.

5.3. Koostöö

464. Rootsi õigusaktide valguses, mis käsitlevad avalikku juurdepääsu teabele, iseloomustab RRV auditiprotsessi avatus ja dialoog auditeeritavate organisatsioonidega ja muude asjaomaste osapooltega. Muidugi tegime järelduse, et see hoiak kehtib ka EÜ eelarvest eraldatud vahendite auditeerimise ning kontaktide puhul Ühenduse asutustega. Tõepoolest on kogu teave, mis on avalik ja kättesaadav asjast huvitatud pooltele Rootsis, avalik ja kättesaadav ka Ühenduse asutustele ning nende töötajatele. Lisaks sellele arutame oma auditiplaane Euroopa Kontrollikodaga ja edastame oma aruanded EKK-le kohe pärast avaldamist.

465. EL-siseste auditiasutuste vahelist koostööle peab iseloomulik olema ka austus mitmesuguste asjaga seotud auditiasutuste iseseisvuse vastu, kus juhtimine ei ole reeglina peale surutud, vaid selle üle otsustatakse vajaduste põhjal iga juhtumi puhul eraldi. Põhimõtteliselt on eeltingimusteks see, et igas asutuses tuleb ise määrata, kas koostöö annaks sellele lisaväärtust. Samuti peavad mitmesugused auditiasutused jõudma kokkuleppele auditilähenemise suhtes, mis on kõigile vastuvõetav.

466. RRV-le kui kõrgemale auditiasutusele oli kohane sisse seada ametlikud kontaktid Ühenduse organisatsiooniväliste audiitoritega, see tähendab Euroopa Kontrollikodaga. Tegelikult on need asutamislepingu alusel ainsad RRV kui valitsusasutuse jaoks võimalikud ametlikud EL suhted. Ametlikke kontakte määratletakse kui ametlikke suhtluskanaleid ja võimalikku osalemist ühistes projektides või sarnastes toimingutes. RRV ja EKK vahelised kontaktid omandavad kahe sõltumatu ja võrdse asutuse vaheliste kontaktide kuju.

467. Seetõttu arendame suhteid, mida iseloomustavad vastastikused ja hästi määratletud huvid. Teabevahetus on olnud esimene samm ning praegu oleme alustanud esimest ühtivat auditit.

5.4. Auditieesmärk

468. 1995-96. aastal keskendus auditeerimine sellele, et aidata tagada EÜ eelarvefondide turvaline ja asjakohane kasutamine vastavalt suurte vigade tekkeriski kriteeriumile. Teisisõnu keskendus RRV valdkondadele, mille puhul peeti suurte vigade tekkeriski kõige suuremaks. Selles etapis kasutati kogemuste saamiseks peamiselt mõjususeauditit.

469. Seda tööd tehti mitmes staadiumis. Esimeses staadiumis – enne, kui EÜ fondide eest vastutavad riigiasutused rakendasid haldusalaseid tavatoiminguid (kaasa arvatud arvutisüsteemid) – analüüsisime, kas kavandatud tavatoimingud on rahuldava kvaliteediga ja vastavad Ühenduse üksikasjalistele nõuetele. Selles staadiumis anti hinnang ka uute siseauditiüksuste ülesehitusele. Suurtele piirkondliku ülesehitusega ja/või seoses toimingute rakendamisega allapoole suunatava vastutusega riigiasutustele kehtestatud uue seadusnõude tulemusel muutusid need uued auditiüksused kohustuslikuks. See kohustus kehtestati EÜ nõuete ja audiitorite mitme aasta jooksul tehtud kriitika tagajärjel. Selles etapis hõlmas oluline osa analüüsist hindamist, kuidas asjaomased asutused kavatsesid toimida seoses ebahariliku olukorraga Rootsi avalikus halduses: et vastutus EÜ fondide kasutamise eest tähendas seda, et asutuse ülevaatus- ja kontrollkohustused hõlmaksid kogu asjaomaste fondide haldamist, kaasa arvatud haldamine piirkondlikul tasandil või teistes asutustes läbi viidav haldamine.

470. Teine staadium hõlmas hindamist, kas kasutatavad haldustoimingud ja arvutisüsteemid on tegelikult usaldusväärsed, ohutud ja tõhusad. Riigikontroll asus suurte vigade tekkeriski põhimõtte alusel kõigepealt vaatlema süsteeme, mis maksavad EÜ eelarvest grante välja. Eelkõige keskenduti mitut asutust mõjutavatele tavatoimingutele. Erilist tähelepanu pöörati küsimusele, kas dokumentatsiooni, vigadest teatamise ja tegevusprogrammidega seoses on olemas selged kohustused.

471. Selles staadiumis alustasid nii Komisjon kui ka EKK visiitide tegemist Rootsi, et vaadelda ja uurida Rootsi halduslahendusi. EKK valmistas ette ka esimest auditoriaruannet, kasutades garantiiaruande (SOA) metodoloogiat. Meie asutuses toimusid mõned arutelud selle metodoloogia heade ja halbade külgede üle ning ka seoses sellega, kas aruannet on võimalik koostada auditeeritud tehingute hulga põhjal. Meie audit rajaneb suurte vigade tekkeriski põhimõttel. Seega ei kasuta RRV statistilist üldkogumit sama moodi kui EKK. Meie arvates võib SOA metodoloogia kergesti viia selleni, et hulgaliselt auditivahendeid kulutatakse valdkondadele, kus tegelikke probleeme ei ole. „Riskil põhineva ja tähtsusel põhineva” meetodi ja SOA metodoloogia kombinatsioon võib siiski olla väga kasulik ning muuta auditi tõhusamaks ja mõjusamaks.

472. Umbes samal ajal võttis EPATF vastu määruse 1663/95. Töötati välja arveldussüsteem ning liikmesriigid pidid akrediteerima EPATF-Tagatiseksioonis organisatsiooni, mis vastutas maksete eest ning valmistama ette süsteemi liikmesriikide poolt Komisjonile esitatavate iga-aastaste arvepidamisdokumentide kinnitamiseks. Pidades silmas RRV suhtelist eelist seoses teadmiste ja kogemustega, küsiti RRV-st, kas nemad võiksid kinnitada Rootsi väljamakseüksuse kirjelduse oma haldustoimingute ja süsteemide kohta ning kontrollida, kas need toimivad kavandatud viisil. Ülesannete vastuvõtmine Rootsi valitsuselt eritasu alusel on osa RRV mudelist.

473. Samuti tõstatati küsimus, kas riiklik auditasutus võib endale võtta kinnitava asutuse ülesande. RRV suhteline eelis oli selles valdkonnas veelgi selgem. EPATF-Tagatiseksioonis maksete eest vastutavat üksust auditeeritakse igal aastal. Esitatakse auditoriaruanne, mis käsitleb aastaaruandes toodud teabe kvaliteeti, turvalisust ja seaduse nõuete järgmist

rakendamisel ning tehakse järeldused selle suhtes, kas vastutavad asutused on oma mandaati rahuldaval viisil täitnud. RRV töötajate arvates ei olnud auditisertifikaadi väljaandmiseks omal vastutusel seoses arvepidamisteabega mingeid põhiseaduslikke takistusi. Rootsi valitsus määras RRV kinnitavaks asutuseks. Jaanuari lõpus 1997 andis RRV selles rollis välja oma esimese auditisertifikaadi.

474. Nüüd oleme sisenemas kolmandasse staadiumi. Piiratud ulatuses on hakatud raha maksma ka muudest fondidest peale põllumajandusfondi. Halduskorraldusi rakendatakse struktuuri-, piirkondlike ja kalandusfondide jaoks, kus reguleerimisstruktuur on vähem arenenud kui põllumajanduse tagatiseksioonis. Asjaomastes asutustes arendatakse Komisjoni sisekontrolliasutuse ja siseauditifunktsiooni vahel vastupidavaid ja püsivaid suhteid.

475. Need suhted põhinevad Nõukogu seadluse sätetel, mis sedastavad, et siseauditifunktsioonid peavad eksisteerima riiklikul tasandil, et oleks võimalik Ühendusele kinnitada, et liikmesriik rakendab rahuldavat finantskontrolli. Komisjoni enda siseaudiitorite (DG XX) ja fondide eest vastutavate asutuste siseaudiitorite koostöö on vormistatud kokkulepetena (protokollidena). Keskset tasandil taotles ja valmistas seda ülesannet algetapis ette Rootsi Rahandusministeerium. Koostöökokkulepped on kahepoolsed ja vabatahtlikud, kuid kõikide liikmesriikide ministrid on väljendanud kavatsust kõikide liikmesriikide esindajatega sisse seada ametlikum sedalaadi koostöö. Need kokkulepped sätestavad osapoolte täieliku juurdepääsu üksteise auditiaruannetele ja dokumentidele. Riiklikul või Ühenduse tasandil tuleb teiste audiitorite kõnealust fondi käsitlevad aruanded esitada selleks, et anda teavet. Kokkulepped sisaldavad ka suuniseid üldisteks meetoditeks, mida kasutada, tagades sellega, et osapooled saaksid toetuda üksteise tulemustele. Lisaks sellele sisaldavad kokkulepped valikuvõimalusi seoses ühisauditite rakendamisega. RRV toetab siseaudiitorite pädevuse arengut ja hindab nende auditiplaani ning tehtud töö kvaliteeti.

476. Algavad Ühenduse algatused mis on uued, niipalju kui meie asjasse puutume, ja mis toimivad olemasolevate haldusstruktuuride vastaselt (nt Ühenduse algatatud LEADER II ja INTEREG). On kahtlane, kas me suudame nendes valdkondades EÜ eelarve turvalise ja asjakohase käitlemise nõuetele vastata ning seda kinnitab EKK viimane aastaaruanne.

477. 1997. aasta alguses esitasime aruande kahe valitsuse ülesande kohta EL vallas. Me analüüsisime haldussüsteeme Rootsi sotsiaalfondis ja piirkondlikes fondivaldkondades ning kontrollisime, kas need järgivad kehtivaid standardeid nii teoorias kui ka praktikas. Samuti püüdsime määrata, milliseid muutusi nõutaks, kui arveldussüsteemi rakendatakse nendes valdkondades.

478. Selles staadiumis võime täheldada, et ilmneb, et kontrolltoiminguid ei ole laiemas mõttes ikka veel lõplikult lahendatud. Üldine kontroll – see tähendab siseaudit/kontroll ja välisaudit – ei ole mingil juhul koordineeritud funktsioon. Auditit tehakse tihtipeale pidamata silmas muudes kontrollivaldkondades saadud kogemusi ja saavutatud tulemusi. Seega võib kontrolltoimingute mõjususe ja tõhususe osutada küsitavaks ning võib tekkida risk, et üldine kontrollaparatuur keskendub ainult valdkondadele, organisatsioonidele ja tingimustele, mida on kerge auditeerida ning et korraga rohkem kui ühte fondi hõlmavat väärjuhtimist ja eeskirjade eiramist ei panda kontrolltoimingute ülesehitusviisi tõttu tähele.

479. Liikmesriigid haldavad 85 % kulusid ja peaaegu 100 % tulusid Ühenduse eelarve jaoks, samal ajal kui Komisjon vastutab eelarve rakendamise eest. On eluliselt tähtis leida riigipiire või fondipiire ületavaid praktilisi koostöövorme, mis põhinevad vastastikusel austusel, vastastikusel huvil ja suveräänsusel. Üks selle ülesande nurgakive on avatus. Teised nurgakivid selles kontekstis on riigi kultuuriliste erinevuste mõistmine ja siirad jõupingutused keelebarjääride vähendamiseks.

6. Järeldused

480. On tähtis püüda osutada teatavatele kokkuvõtetele, millega tagantjärele tark olles oleks tulnud tegelda teisel viisil või varasemas etapis.

481. Need järeldused hõlmavad küsimusi, mis suurendasid puuduste tekkeriski valitsuse suutlikkuses rakendada EÜ eelarvet ohutul ja turvalisel viisil, asjakohaselt ja tõhusalt. Seega kalduvad need küsimused andma organisatsiooniväliste audiitoritele hulga lisatööd ning võivad seega uurimiseks huvi pakkuda meie kolleegidele Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, nii et nad saavad meie kogemusi kasutada oma tulevastes suhetes Ühendusega:

- Oluline kogemus on, et auditaallikad tuleks enne liitumist asetada sihiteadlikult esikohale: esiteks selleks, et keskenduda EÜ fondidest tehtavate väljamaksete rakendamisel turvalisusele ja asjakohasusele ning teiseks tegelda süsteemide tõhususe küsimusega hilisemas etapis. On oluline vahendeid vajaduseta mitte nõrgestada ega üksteisest eraldada, seda eelkõige algstaadiumis.

- Kuna auditaallikad on tavaliselt piiratud, tuleks erivahendeid EÜ eelarvega seotud meetmete jaoks käiku lasta varases etapis.

- Varases etapis on oluline selgelt ja süstemaatiliselt loetleda sisekontrolli- ja juhtimiskontrollimehhanismide puudused avalikus halduses. Oleksime sellele ülesandele pidanud pühendama rohkem vahendeid. On väga tähtis, et astutaks aktiivseid samme kontrollimaks nende puuduste kiiret kõrvaldamist ning kohustutaks parandama mitmesuguseid nõrku külgi. See soodustab asjaomaste asutuste kohanemist EÜ eelarvesüsteemide rakendamisega.

- Määruste ja tavatoimingute riiklikus haldussüsteemis kehtivaid erijooni ja nende vasteid EL-is tuleb uurida varases etapis, võimaldades nii asjaomastel asutustel osutada ühtlustamist ja läbirääkimisi vajavatele valdkondadele. Selle põhjal oleks asjaomastel asutustel olnud usaldatavamad alused EL poolt tunnustatud ja meie enda haldustavast tuleneva kontrollstruktuuri saavutamiseks. On tähtis, et konkreetsetes liikmesriikides loodud kontrollsüsteemid põhinevad asjaomase riigi halduskultuuril. Samal ajal peab olema võimalik hoolimata teatavatest erinevustest üksikasjalistes küsimustes välja pakkuda usutav ja rahuldav kontrolltase.

- On kasulik esitleda EÜ eelarve rakendamise eest vastutavat riiklikku organisatsiooni, vastutus- ja kontrollstruktuuri ning välisauditifunktsiooni kirjalikult ja visuaalsel kujul. Seda tuleks teha nii sügavuti kui ka lugejasõbralikumas vormis peamistes Euroopa keeltes. Kirjeldades ametnikele seda positsiooni mitmesugustes EL asutustes hoiab see kokku hulga aega ning samuti oleks see kergendanud meie endi haldustöötajatel üldpildist arusaamist. Ühiselt tõlgitud põhiteave parandab ametnike poolt mitmesuguste kontekstide erinevatel tasanditel tehtud esitluste kvaliteeti.

- Varases etapis on tähtis saada ühtesobiv pilt haldusnõuetest ja reeglitest, millega tuleb EL-iga ühinemisel tegelda. Samuti on selles kontekstis tähtis pühendada seoses EÜ fondide haldamisega rohkem aega nõuannetele ja väljaõppele.

- Selgesti on tajutud vajadust kaasaegse valitsuse vajadustele kohandatud majandus- ja haldussõnaraamatu järele. See tagaks, et tõlgi igati õigustatud professionaalseid standardeid saaks sobitada haldaja vajadusega ära tunda reguleerimistruktuurides kasutatavad oskussõnad ja järgida nende joont.

- Oleksime pidanud alustama oma organisatsiooni töötajate teadmiste ja oskuste täiustamist EÜ eelarvega seotud haldusküsimustes varem, kuigi selleks oleks kulunud kolmeli aastat.

482. Samuti hakkame keskenduma uutele küsimustele, mida peaks arutama riiklikud auditiasutused ja mis vajavad otsustamist:

- Audiitori rolli pettusevastases võitluses tuleb selgitada. Ei ole piisav viidata asjaolule, et põhimõtteliselt vastutavad selle eest asutused. Riskianalüüsi tuleb koos väärjuhtimisriskiga

kaasata eeskirjade eiramise, pettuse ja korrupsioonirisk. Auditeerimine peab suuremas ulatuses keskenduma ka küsimuste kontrollile, mis iseenesest ei mõjuta erapooletu pildi esitamist aastaaruandes. Riigimaksudest finantseeritavates tegevustes on poliitiliste puuduste, ebaseaduslikkuse jne risk äärmiselt tõsine.

– Lõpliku tulusaaja audiitorite poolt välja antavad auditisertifikaadid on säästlikkuse huvides esmatähtsad. Siiski jääb alles küsimus, kuidas hinnata nende audiitorite töö kvaliteeti.

483. Huvid ja kasutus ning sidekanalite selge määratlemine on põhjapanevad asjaolud ning on põhitingimused, mis tagavad, et auditid on mõjusad ja tõhusad.

484. Euroopa Liidu SAI-dega tehtava koostöö mõjudest peab kasu saama kogu asutus.

ÜHENDKUNINGRIIK

Cliff Kembal⁴¹

1. Peatüki kokkuvõte

485. Käesolev riigi ettekanne visandab valitsuse välisauditi talitusviisid Ühendkuningriigis EL fondide ja Euroopa kontaktide korralduse raamatupidamisarvestusega seoses. Riigikontrolör ja peaaudiitor (C&AG) määrab Euroopa tehingute auditi eesmärgid ja tema auditi sertifikaadid võimaldavad kindlustunnet, et parlament võib finantsaruandeid usaldada. Riigikontrolli finantsauditid tagavad EL tehingute vastavuse Euroopa määrustega. Riigiaruannete Komitee (Public Accounts Committee, PAC) saab ja on võtnud tõendusmaterjali Ühendkuningriigi finantstehingute kõikide aspektide kohta, sealhulgas Ühenduse tulud ja kulud. Alates 1993. aastast on Ühendkuningriigi haldus- ja kontrollisüsteeme pidevalt kohandatud EL liikmelisuse määrustega ning paralleelselt on välja töötatud ja täiustatud NAO auditi metodoloogiat.

486. EL skeeme puudutavad tulemusauditid (i. k. value-for-money audits) keskenduvad suurima riskiga ja kõrgeimatega kuludega valdkondadele. Eksisteerivad piirangud selle kohta, kui suures ulatuses Ühendkuningriigi ministriumid vastutavad EL skeemide eest, kui reeglid ja programmide sihid on seadnud Euroopa Komisjon. Sellegipoolest on tehtud mitmeid auditeid EL skeemide rakendamise tulemuste kohta ja Ühendkuningriik on aktiivselt kasutanud võimalust paralleelaudititeks Euroopa Kontrollikoja ja teiste Euroopa liikmesriikidega.

487. Kontaktid Euroopa Kontrollikojaga on hästi sisse seatud ja Ühendkuningriik täidab oma kohustusi Euroopa Ühenduse eest tagamaks mõjusat kontrolli Ühenduse fondide kasutamise üle, vältides samal ajal tegevuste dubleerimist. Riigikontroll teeb Euroopa Kontrollikojaga koostööd kõikvõimalikes valdkondades eesmärgiga arendada suhteid, mis on vastastikku kasulikud. Korrapärased kokusaamised teiste liikmesriikidega tagavad Euroopa Kontrollikoja visiitide mõjusa koordineerimise ja nende leidude laialdase teavitamise. Kontaktkomitee ja töögruppide kaudu uuritakse valdkondasid, kus võiks arendada koostööd Euroopa Kontrollikoja ja teiste Euroopa riikide kõrgeimate kontrolli- ja auditiasutustega. Riigikontrolli kogemuste baasil võib väita, et EL-ga liitumise mõju liikmesriigi riiklikele auditeerimisasutustele on järgmine:

i. EL-ga liitumisel võib osutada vajalikuks muuta riigikontrolli puudutavaid õigusakte, näiteks kohustades riigikontrolli tegema koostööd Euroopa Kontrollikojaga – nõue, mis on sätestatud 1975. aasta lepingus.

ii. Auditilase töö maht võib oluliselt suurened. Lisaks tekib vajadus viia läbi reeglipärasusauditeid (finantsauditeid) kontrollimaks Euroopa Ühenduse õigusaktidele vastavust.

iii. Sõltuvalt liikmesriikide õigusaktidest võib Euroopa Kontrollikojal olla laialdasemad õigused materjalidega tutvumiseks kui liikmesriigi riigikontrollil endal (näiteks rahade lõppkasutajate kontroll).

iv. Tulemusauditi läbiviimine võib osutada keerukaks asjades, mille suhtes reeglite ja strateegia kehtestajaks on EL. Uurimuste kasutegur võib osutada suuremaks, kui keskenduda abiskeemi rakendamisele ja mitte selle vormile.

v. Riigikontroll võib soovida osa võtta paralleelaudititest koos teiste kontrolli- ja auditiasutustega ja/või Euroopa Kontrollikojaga, kui tegu on valdkonnaga, mis pakub huvi kõikidele osapooltele.

³⁸ Clifford Robert Kembal on Ühendkuningriigi Riigikontrolli auditijuht. Tal on 33 aastat kogemust välisauditeerimises, kõige hilisem ettevõtmine oli Ühendkuningriigi ülemerekulude (välisministeerium, ülemereabi, BBC maailmateenistus) ja Rahvusvaheliste Kontaktide kulutuste tulemusaudit.

vi. Riigikontrolli juht võib osaleda Kontaktkomitee töös; ta peab nimetama kontaktametniku, kes tegutseks kontaktisikuna suhetest teiste EL riikide riigikontrollide ja Euroopa Kontrollikojaga.

vii. Kontrolli- ja auditiasutusel on võimalus saata Euroopa Kontrollikoda selle väljasõitudel. See kui laialdaselt seda võimalust kasutatakse ja suhete arendamise Euroopa Kontrollikojaga nõuab eraldi kaalumist.

viii. Kontrolli- ja auditiasutus võib soovida esitada perioodilisi aruandeid oma parlamendile, võttes aluseks Euroopa Kontrollikoja aruanded avalduste kohta, mis kinnitavad tema töö usaldusväärsust.

ix. Kontrolli- ja auditiasutuselt võidakse paluda nimetada oma riigist Euroopa Kontrollikoja liikme kandidaat ja saata kedagi oma personalist Euroopa Kontrollikotta.

x. Kontrolli- ja auditiasutus võib soovida luua kontakte Euroopa Komisjoniga teatud küsimustes.

xi. EL-ga liitumise mõju riigi kontrolli- ja auditiasutuse ressurssidele on tõenäoliselt märgatav, ehkki mitte suur.

2. Sissejuhatus

488. Ühendkuningriik on olnud Euroopa Ühenduse ja järelkult ka Euroopa Liidu (EL) liige alatest 1973. aastast. Aastate jooksul on riigi haldus- ja kontrollisüsteeme pidevalt kohadantud EL nõuetega vastavusse viimiseks. Riigikontrolli poolt kasutatavad meetodid Ühendkuningriigi keskvalitsuse aruannete kontrollimiseks on selle perioodi jooksul välja töötatud ja viimistletud.

489. Käesolev kirjutis teeb kokkuvõtliku ülevaate Ühendkuningriigi keskvalitsuse töö korraldusest seoses aruandlusega Euroopa Ühenduse eelarvest saadud summade kasutamise ja nimetatud eelarvesse tehtud maksetega. Eelkõige tuuakse välja EL-ga liitumise mõju Ühendkuningriigi auditeerimiskorrale neljas põhivaldkonnas:

- EL kulutuste jälgimine parlamendi poolt;
- finantsaudit;
- tulemusaudit;
- suhete korraldus.

3. Euroopa Ühenduse eelarve

490. Sellest ajast saadik, kui Ühendkuningriik 1973. aastal sai EL liikmeks on ta teinud Euroopa Ühenduse eelarvesse makseid oma koondfondist (i. k. Consolidated Fund). Ühendkuningriik teeb ühenduse nimel ka makseid ja kogub tulusid ning nõuab sisse teatud kulud. Euroopa Ühenduse eelarvet finantseeritakse liikmesriikide poolt peamiselt omavahendite arvelt, mis koosneb:

- põllumajandusmaksudest, mis on kehtestatud peamiselt EL ja muu maailma vahel kauplemise subjektiks olevatele põllumajandustoodetele;
- suhkru- ja muud sellised maksud suhkru jms. toodete valmistamisele ja säilitamisele;
- tollimaksud, mida nõutakse vastavalt EL-sse muudest maailma riikidest imporditud kaubale kehtestatud ühisele tariifile;
- käibemaks, mille aluseks on liikmesriikide vahel; harmoneeritud kulubaas.

491. Ühendkuningriigi 1996. aasta panus Ühenduse eelarvesse oli hinnanguliselt 6697 miljonit naelsterlingit, mis arvestades 5094 miljoni naelsterlingi suurust tulu peaks andma netopanuse suuruseks 1603 miljonit naelsterlingit (vt. joonis 1). Netopanuse suurus on aastate lõikes olnud üsnagi erinev. 1995. aastal oli selleks 4 biljonit naelsterlingit.

492. Riigikontroll kontrollib suure osa Euroopa Ühenduse eelarvest Ühendkuningriigile kuludeks eraldatud raha kasutamist. See töö on osa riigikontrolöri ja peaauditiitori kohustusest uurida ja anda aru Ühendkuningriigi parlamendile erinevate ministeeriumide ja riigiasutuste kontodest läbi mille suur osa sellest rahast liigub. Ühendkuningriigis antakse 90 protsenti Ühenduse kulude kohta aru ministeeriumide assigneeringute kontode kaudu, kusjuures ülejäänud 10 protsenti makstakse Ühenduse poolt otse erinevatele organisatsioonidele.

Joonis 1. Ühendkuningriigi sissemaksed ja eraldised 1996. aasta Ühenduse eelarves.		
Sissemaksed	miljonit naelsterlingit	miljonit naelsterlingit
Põllumajandus- ja suhkrumaksud	202	
Tollimaksud	1 989	
Käibemaksuvahendid	4 442	
(miinus vähendamine)*	(2 412)	
Rahvamajanduse kogutoodangu ressursid	2 444	
Korrigeerimine	32	
Sissemaksed kokku		6 697
Eraldised		
Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatiste osakond	3 410	
Struktuurifondid	1 627	
Muud eraldised	57	
Eraldised kokku		5 094
NETOPANUS		1 603

Allikas: Euroopa Ühenduse Rahandus: Avaldus 1996. aasta Ühenduse eelarve kohta – tabel 3 (CM 3350)

Märkus*: Ühendkuningriigi vähendus on see summa, mille võrra ühendkuningriigi makseid on vastavalt 1984. aasta Fontainebleau leppele alandatud.

4. Parlamendi aruandekohustus

493. Euroopa Ühenduse õigusaktidega ei ole riigikontrolörile ja peaauditiitorile pandud erikohustust Ühenduse tehingute auditeerimiseks. Seega on riigikontrolöril ja peaauditiitoril õigus valida kontrolli prioriteedid ja eesmärgid vastavuses Rahandusministeeriumi ja auditiosakondade seadusele ja Riigikontrolöri seadusele 1983. aastast sarnaselt teiste riiklike fondidega. Samamoodi annab riigikontrolör ja peaauditiitor aru parlamendile Ühenduse fondide kasutamise kohta Ühendkuningriigis ja Ühenduse tulude laekumiste kohta, kaasaarvatud reeglipärasuse ja tulemuslikkuse küsimused.

Lk. 112-114 puudu.

513. 1997. aasta juulis avaldatud aruandes⁴² tundlike valdkondade kohta keskkonnas – programm, mida osaliselt finantseeris Euroopa Liit – arutatakse selle üle, kas see programm aitas kaasa hea põllumajandustava edendamisele keskkonna säilitamiseks ja kaitsemiseks. See võib osutada kasulikuks Euroopa Kontrollikoja, kes kavatseb teha uurimise põllumajanduskeskkonna küsimustes kõikides liikmesriikides.

8. Paralleelsed/ühised auditid

514. Paralleelsed ehk kooskõlastatud auditid hõlmavad kahte või enam riigikontrolli erinevates liikmesriigis ja iga asutus uurib etteantud valdkonda oma riigis. Sellised auditid võivad hõlmata koostööd sellistes küsimustes nagu auditi lähenemisviis, metodoloogia ning üldised leiud ja järeldused. Ühistesse audititesse on kaasatud kahe või enama riigikontrolli kombineeritud meeskondi, kes teostavad uurimuse koos.

515. Selliste auditite võimalused ja kasu on suuremad ühist huvi pakkuvates valdkondades, eriti küsimustes, mis puudutavad EL mõjusust sellistes valdkondades nagu põllumajandus, regionaalsed struktuuramaksud ja välisabi. Mitme riigikontrolli ühised jõupingutused aitavad rõhutada auditi käigus avastatud nõrku külgi ja sellel on suurem mõju vajalike parandusmeetmete rakendamisel. Sellise tava eeliseks on ka osalevate riigikontrollide kulude vähenemise auditi planeerimisel, meetodite rakendamisel ja leidude tõendamisel.

516. Siiski ei tohiks alahinnata paralleelaudititega korraldamisega seotud raskuseid. Nendeks on muu hulgas: osalemisest huvitatud liikmesriikide leidmine, sobiva teema leidmine, uurimise ajakavas kokkuleppimine (sealhulgas üksikasjaliku info vahetamine iga riigi planeerimis- ja raporteerimisajakavade kohta), edusammudest teavitamise viisid, esialgsed leiud ja järeldused, aruannete valmistamise ja trükkimise üksikasjade kokkuleppimine. Sarnaseid ja isegi suuremaid raskusi võib ette tulla ühise audititega. Ühise auditi korraldamine on tõenäoliselt kallim, nõuab tihedamat suhtlemist ja sellel ei pruugi tekkida “lisandväärtust” nagu paralleelauditil. Siiski on ühisest auditist palju kasu, tingimusel et auditi rakendusala ja ajastamisega raskused lahendatakse osalevate riigikontrollide poolt. Nii paralleelsete kui ühiste auditite puhul peaks auditi programm ja ajakava olema võimalikult paindlik, et oleks võimalik rahuldada osalejate erinevaid nõudmisi. On loodud töögrupp, mille üheks liikmeks on Euroopa Kontrollikoda, auditikavade vahetamiseks ja ühiste auditite käigus tehtud edusammude arutamiseks.

517. Ühendkuningriigi riigikontroll kasutab agaralt võimalust Euroopa Kontrollikoja ja teiste Euroopa riikide kõrgeimate kontrolli- ja auditasutustega ühiste ja paralleelsete auditite korraldamiseks. 1991. aastal osales riigikontroll ühisel auditil koos Euroopa Kontrollikojaga uurimaks meetmeid Ühenduse kalamajandustehnika ümberstruktureerimiseks. 1993. aastal kontrollis riigikontroll koos vastavate Hollandi ja Rootsi vastavate ametkondadega ühte abiprogrammi. Viimasel ajal on aruteludest Euroopa Kontrollikojas ja teiste liikmesriikide riigikontrollides koorunud soov arendada koostööd edasi. Joonisel 2 on visandatud EL fondide paralleelaudit. Kirjeldatud auditi käigus leppisid osalenud riigikontrollid kokku ühisel tööplaanis.

Joonis 2. Paralleelauditi analüüs

Teema:	Põllumajandusmaa maksed; suurimate EL poolt finantseeritud põllumajandusprogrammide analüüs
---------------	---

⁴² Nimetatud aruande pealkiri on “Tundlike alade kaitse keskkonnaga seotud küsimustes”. Viitenumber HC 120, istungjärg 1997-1998; ISBN 0-1-268498-7; avaldatud 23. juulil 1997.

Osalejad:	Hollandi, Rootsi ja Ühendkuningriigi riigikontrollid		
Programmi eesmärgid:	Kompenseerida tootjatele hinnalangusest tekkinud kahjud ning vähendada tootmist kogu Euroopa Liidus		
Auditi põhieesmärk (kõigis kolmes riigis)	- Kas ministeerium on programmi mõjusalt hallanud? - Kas programmi haldamine on talupidajatele toonud kaasa nii vähe tüli kui võimalik? - Kas ministeerium on võtnud piisavad meetmed vältimaks ja avastamaks rikkumisi?		
(mõnes riigis)	- Kas tervikliku haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamine on kooskõlas vastavate nõuetega?		
Kasu paralleelauditist:	Kogemuste vahetamine erinevate riikide tavade kohta. Parimate talitusviiside kujunemine ja nende rakendamise soodustamine. Suhtelise tõhususe võrdlemine.		
Tõenäolised raskused:	Teemade leidmine, mis vastaksid iga osalejariigi eesmärkidele, sealhulgas erinevate ajastusnõuete rahuldamine. Tundliku kahepoolse informatsiooni käsitlemine ja andmevahetus. Kuidas tagada tõhususnäitajate võrreldavus?		
Ajakavad:	Riik	Töö riikides kohapeal	Aruande avaldamise aeg
	Holland	juuni – detsember 1997	mai 1998
	Rootsi	aprill – mai 1997	september 1997
	Ühendkuningriik	juuni – september 1997	detsember 1997

9. Kontaktide korraldus

9.1. Euroopa Kontrollikoda

518. Euroopa Kontrollikoja asutamine 1977. aasta oktoobris vastavalt 1975. aasta asutamislepingule ja selle volituste ning sõltumatuse suurendamine 1993. aasta Maastrichti lepingus pani liikmesriikide riigikontrollidele omavahelise suhtlemise kohustuse. Euroopa Kontrollikoja auditid põhinevad kirjade uurimisel ning viiakse vajadusel läbi liikmesriikides. Euroopa Kontrollikojal on õigus tutvuda dokumentide või teabega, mis puudutab talle allutatud ministeeriumide või organite finantsjuhtimist. Kontrollikoda võib nõuda aru kõikidelt ametnikelt, kes vastutavad tulude või kulude eest.

519. Brüsseli lepingu järgi peab Euroopa Kontrollikoda oma tööd liikmesriikides tegema koostöös antud riigi riigikontrolliga. Leping paneb liikmesriigi riigikontrollile kolm kohustust:

- tegutseda auditite läbiviimisel kontaktis Euroopa Kontrollikojaga;
- teavitada Euroopa Kontrollikoda riigikontrolli soovist auditis osaleda;
- edastada Euroopa Kontrollikojale dokumendid ja teabe, mis on vajalik tema üleande täitmiseks.

520. Nimetatud kohustuste eesmärgiks on tagada Ühenduse fondide efektiivne auditeerimine ja vältida tööde dubleerimist ning auditeeritava üksuse ülekoormamist.

521. Riigikontroll abistab Euroopa Kontrollikoda selle visiitidel, kuid ei vastuta tema töö efektiivsuse eest. Kõikidest Euroopa Kontrollikoja visiitidest Ühendkuningriigi ministeeriumitesse/asutustesse teavitatakse riigikontrolli kontaktametnikku, kes kooskõlastab korralduse.

522. Riigikontroll teeb Euroopa Kontrollikojaga igal võimalikul juhtumil koostööd ning arendab suhteid, kus need on vastastikku kasulikud. Külastused võimaldavad riigikontrollil saata kedagi oma personalist vaatlejana Euroopa Kontrollikoja koosolekutele mingil perioodil visiidi kestel või Euroopa Kontrollikoja auditilõpu koosolekule, välja arvatud juhul kui on olemas hea põhjus mitte niimoodi toimida.

523. Kehtiva kokkuleppe kohaselt saadetakse Euroopa Kontrollikojale kõik riigikontrolöri ja peaauditiiri aruanded, Riigiaruannete Komitee aruanded ja vastavad riigikassa protokollid. Auditeeritud ministeeriumide dokumente riigikontroll reeglina Euroopa Kontrollikojale ei esita, kuna Kontrollikoda peab sellise informatsiooni hankima otse. Osana kontaktidest esitatakse Euroopa Kontrollikojale kokkuvõtte riigikontrolli auditialastest tööplaanidest.

524. Euroopa Kontrollikoja ja riigikontrolliorganite vahelist suhtlemist koordineerivad kontaktametnikud, kelle nimetab iga riigikontrolliorgan. Kontaktametniku kohustusteks on: regulaarne kokkusaamine Euroopa Kontrollikoja ametnikega arutamaks üldiseid küsimusi ja toetamaks Kontaktkomitee, mis koosneb kõikide kontrolliorganite juhtidest (punkt 528), tööd; olla esimeseks kontaktisikuks nii Euroopa Kontrollikoja kui auditeeritavate üksuste ametnikele; koordineerida Euroopa Kontrollikoja visiitide korraldust; levitada Euroopa Kontrollikoja auditite leide auditeeritud üksusele ja riigikontrolli vastavatele ametnikele. Kontaktametnike korralised koosolekud kutsub kokku Euroopa Kontrollikoda Luxembourg'is, et arutada ühist huvi pakkuvaid küsimusi.

9.2. Kinnitav avaldus

525. Alates 1994. aasta aruannetest peab Euroopa Kontrollikoda vastavalt Maastrichti lepingule Euroopa Parlamendile ja Nõukogule esitama igal aastal kinnitava avalduse (i. k. Statement of Assurance) Ühenduse raamatupidamiskontode usaldatavuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Euroopa Kontrollikoda on liikmesriikide riigikontrollidega arutanud seda, kuidas muuta nende organite töö usaldusväärseks vähendamaks Euroopa Kontrollikoja töökoormust. Veel on kokku leppimata selles, kui suures ulatuses võib Kontrollikoda kasutada teiste auditeerimisasutuste tulemusi ning missuguses formaadis need tulemused Kontrollikojale tuleks esitada.

526. Esimene kinnitav avaldus ja vastav aruanne anti Euroopa Kontrollikoja poolt välja 1995. aasta novembris. Euroopa Kontrollikoda raporteeris, et ta ei saa kinnitada raamatupidamiskontode usaldatavust, kuna uuritud maksetehingute valim sisaldas palju vigu. Sellegipoolest peaks avaldus Ühendkuningriigi parlamendile andma natuke kindlust Euroopa fondide kasutamise suhtes teistes liikmesriikides. Kinnitava avalduse esitamise nõue on oluliselt suurendanud Euroopa Kontrollikoja visiite liikmesriikidesse, sealhulgas Ühendkuningriiki. Võrreldes kümne külaskäiguga Ühendkuningriiki 1993. aastal toimus 1996. aastal kakskümmend kaks visiiti.

527. Riigikontroll on innukalt soovinud teha Euroopa Kontrollikojaga koostööd kinnitava avalduse väljatöötamisel ning andnud metodoloogia- ja statistikaalast nõu ja arutanud, kuidas Euroopa Kontrollikoda võiks ära kasutada riigikontrolli poolt ministeeriumi raamatupidamiskontodel EÜ tehingutega seoses tehtud tööd. Riigikontrolör ja peaauditiir avaldas "Euroopa Kontrollikoja 1995. aasta aruande ja avalduse" 1997. aasta märtsikuus. Selles anti kokkuvõtlik ülevaade Euroopa Kontrollikoja aruande peamistest leidudest ja toodi välja need kohad aruanded, mis puudutasid Ühendkuningriiki. Rõhutati, kui tähtis on täiustada Ühenduse finantsaruandeid, et need sisaldaksid rohkem kasulikku teavet ja toonitaksid aruandekohustust Komisjoni ees. Euroopa Kontrollikoda on kirjeldatud

tegevusele andnud oma heakskiidu ning tõenäoliselt julgustab teiste riikide kontrolli- ja auditiasutusi samamoodi toimima.

9.3. Kontaktkomitee

528. Abistamaks Euroopa Kontrollikoja kontaktide arenemist on loodud Kontaktkomitee, mis on kanaliks, mille abil saab pidevalt vahetada informatsiooni Euroopa Liidu auditi küsimustes. Komiteesse kuuluvad kõigi viieteistkümne liikmesriigi auditiasutuste juhid ja Euroopa Kontrollikoja president. Tavaliselt kohtub komitee kord aastas novembrikuus, et arutada päevakajalisi küsimusi. Siiski võib komitee iga liige koosoleku mis tahes ajal kokku kutsuda, kui ta usub, et enne korralise koosoleku toimumist tuleks arutada mõnda olulist küsimust.

529. Koosolekutel on Euroopa Kontrollikoja audiitoritel võimalik uurida potentsiaalse koostöö valdkondi koos liikmesriikide kontrolli- ja auditiasutustega. Samuti võimaldavad kohtumised liikmesriikide auditiasutustel jagada kogemusi Euroopa Ühenduse fondide auditeerimisest. Viimastel aastatel on komitee arutlusküsimusteks olnud näiteks kinnitav avaldus, käibemaksu audit ja ühised auditistandardid.

530. Suur osa Kontaktkomitee aruteludest põhinevad spetsiifiliste küsimuste lahendamiseks loodud *ad hoc* töögruppide poolt esitatud aruannetel. Töörühmade töös osalemine on vabatahtlik. Riigikontroll on siiski lähetanud enamusse rühmadesse oma eksperte, kuna see võimaldab vahetada auditi metodoloogiaid ja muud teavet vähemametlikus õhkkonnas.

531. Auditistandardite *ad hoc* töörühm viimistleb praegu viitteiste Euroopa rakendussuunist. Riiklik auditiasutus tunnustab vajadust suuniste järele, mis oleksid abi INTOSAI auditistandardite rakendamisel. Auditiasutus siiski jätkuvalt järgib Ühendkuningriiki Audititavade Toimkonna auditistandardeid. Samuti ollakse teadlikud vajadusest viia miinimumini audititöö dubleerimise juhud regionaalsete töörühmade poolt erinevate standardite loomisel. Euroopa suuniste eesmärgiks on luua alus, millelt viia üldtunnustatud auditistandardid praktikasse. Praegu veel ei ole suuniseid praktilises töös järele proovitud.

532. Üheksa suunist - auditi planeerimine; olulisus ja risk; auditi tõendusmaterjal ja auditi lähenemisviis; sisekontrolli hindamine ja vastavuse testimine; auditi näidete valik; teiste audiitorite ja ekspertide teenuste kasutamine; dokumenteerimine; aruandlus; kvaliteedi tagamine – on valmis ja Kontaktkomiteele esitatud. Ülejäänud kuus – analüütilised protseduurid; infosüsteemide audit; pettus ja rikkumised; tulemusaudit; mittefinantsandmete audit; hea raamatupidamistava edendamine – on valmimisjärgus. Valmimise järel kavatakse töögrupp avaldada nad ühe dokumendina erinevates Ühenduse keeltes. Riigikontroll suhtub ühiste auditistandardite kogumiku vastuvõtmist kui liikmesriikide vahelise efektiivse koostöö eeldusesse. Tulevikus läbiviidavad EL tegevuse ühised või paralleelsed auditid võimaldavad neid suuniseid praktikas testida.

9.4. Riigikontrolli personali lähetused

533. Iga liikmesriigi riiklikul auditiasutusel on palutud lähetada oma esindaja Euroopa Kontrollikotta. Ametikoht Institut de Contrôle Nationale's (ICN) on mitteametlik ja ametnikul puuduvad kindlaksmääratud volitused ja juhendid Euroopa Kontrollikoja lähetuse ajal; peamiselt tegutsevad nad audititiimide juhtidena. Praegu tehakse kõik selleks, et kaoks ebaselgus seoses ICN lähetustega ja et koostada konkreetseid volitused ja juhendid.

534. Aegajalt soovib Euroopa Kontrollikoda leida liikmesriikide riiklikest auditiasutustest isikuid, kes võtaksid vastu tähtajalise ametikoha Kontrollikojas. Viimasel kaheksal aastal on riigikontroll lähetanud kaheksateist audiitorit Euroopa Kontrollikotta ja üheksa isikut euroopa Komisjoni. Hetkel töötab Euroopa Kontrollikojas lähetusega kuus riigikontrolli töötajat ja

kaks on Komisjonis. Kolm riigikontrolli endist töötajat on seal endale leidnud alalise töökoha.

9.5. Komisjon

535. Viimastel aastatel on riigikontrolli kontaktid Euroopa Komisjoniga olnud olulised harvemad kui Euroopa Kontrollikojaga, kuid kõik need kontaktid on alati olnud väärtuslikud (näiteks pettuste ja rikkumiste avastamiseks ettevalmistatud programm ühise põllumajanduspoliitika raames). Hiljuti on kontaktide arv suurenenud seoses Komisjoni töötajate visiitidega riigikontrolli arutamaks riigikontrolli poolt kasutatavaid tulemusauditi meetodeid ja seminari korraldamist struktuurifondidega seotud pettuste ja rikkumiste vältimiseks. Eemärgiks on juhtida kokku asjaomaste organisatsioonide praktikud arutamaks ühiste probleemide üle.

10. Ressursid

536. Ei ole võimalik eraldi välja tuua personali poolt kontrollitud Euroopa Liidu assigneeringute kontodega Ühendkuningriigi ministeeriumides ja valitsusasutustes, mille kaudu suurem osa EL fondidest liigub. Laias laastus võib öelda, et EL töö kõikide aspektide hindamiseks vajalikud ressursid, sealhulgas kontaktid Euroopa Kontrollikoja ja EL poliitiliste küsimuste lahendamine, moodustab umbes kaks protsenti riigikontrolli tööst. See on enamvähem proportsionaalne Euroopa Ühenduse eelarveeraldistega Ühendkuningriigile.

11. Järeldused

537. Põhijäreldused, mida võib teha Ühendkuningriigi Euroopa Liiduga ühinemise mõjudest riigikontrolli tööle on järgmised:

- i. Riigikontroll on kohustatud aru andma Briti parlamendile ja mitte Euroopa Parlamendile. Riigikontroll ei pea korraldama juurdlusi vaid selleks, et anda Euroopa Parlamendile kinnitust tulemuste kohta.
- ii. Riigikontroll ei kontrolli Euroopa Ühenduse tehinguid eraldi. Neid vaadeldakse Ühendkuningriigi ministeeriumide raamatupidamiskontode osana. Riigikontrolli finantsauditiprotseduurid on välja kujunenud aja jooksul ning neid on vajadusel täiendatud ja parandatud.
- iii. Kuna riigikontrolli kasutatav olulisuse ja auditi metodoloogia on mõeldud toetama Ühendkuningriigi raamatupidamiskontosid, ei ole tulemused seotud individuaalsete programmidega.
- iv. Riigikontrolli poolt tehtud reeglipärasuse kontrolli eesmärgiks on tagada maksete vastavus Euroopa Ühenduse määrustele. Selliste õigusaktide hulk ja keerukus mõjutab tõenäoliselt reeglipärasuskontrollide arvu tulevikus.
- v. Raamatupidamismeetodid ja standardid, mida kohaldatakse riiklike EPATF raamatupidamiskontode sertifitseerimise suhtes võivad erinevate tõendavate organite vahel olulisel erineda. Tulevikus tuleks kindlaks teha, missugused on olulised erinevused liikmesriikides kasutatavates lähenemisviisides.
- vi. Ühendkuningriigi huvides on, et Euroopa Kontrollikoja auditid oleksid mõjusad ja seega üritab riigikontroll teha nii palju koostööd, kui võimalik. Euroopa Kontrollikojaga tehtava vahetu koostöö suurendamine on kasulik mõlemale poolele. Seda võib näiteks teha sel teel, et Euroopa Kontrollikoda kaasab riigikontrolli oma Ühendkuningriigi missiooni. Hoolikalt

tuleks kaaluda, missugune potentsiaalne kasu ja väärtus võiks olla lisavahendite kasutamisest riigikontrolli poolt.

vii. Parlament on järjest enam näidanud huvi Ühenduse rahanduse ja Euroopa Kontrollikoja ning riigikontrolli vaheliste suhtes vastu. Samal ajal võib arvata, et sobivate teemade leidmine tulemusuuringuteks Ühendkuningriigi ministeeriumides ja valitsusasutustes jääb endiselt raskeks.

viii. Paralleelsete kontrollide läbiviimise võimalused Euroopa Kontrollikojaga on piiratud; võimalik on suurendada koostööd Euroopa Kontrollikojaga paralleelauditite läbiviimisega tulevikus.

ix. Ühendkuningriik avaldas aastaaruande Euroopa Kontrollikoja aruande leidude ja avalduse kohta.

x. Võttes arvesse Euroopa Liidu võimalikku laienemist peaks kontaktgruppide suuruse hoidma optimaalse.

xi. Euroopa Ühenduse liikmesriikide auditiasutused peaksid jätkuvalt rõhutama Ühenduse finantsaruannete täiustamise vajadust, et neis sisalduks rohkem vajalikku informatsiooni ja et need toonitaksid Komisjoni aruandekohuslust.

Finants- ja audiitorkontroll Euroopa Liidus

Alan Pratley⁴³



⁴³ Alan Pratley on alates 1990. aastast olnud Euroopa Ühenduste Komisjoni finantskontrolöri asetäitja. Ta ühines Komisjoniga 1973. aastal ja on olnud tegev halduse ja finantskontrolli valdkondades. Ta on olnud Komisjonäri kabinetiülema abi eelarve, rahanduse ja halduse küsimustes ning peavalitsuse direktor.

1. Sissejuhatus

538. Finants- ja audiitorkontrolli eesmärk Euroopa Liidus on anda maksumaksjale Ministrite Nõukogu ja Euroopa Parlamendi kaudu kindlustunne, et Euroopa Liidu fondidega käiakse hästi ümber ja neid kulutatakse vastavalt Liidu eesmärkidele ning üldistele ja sektoraalsetele regulatsioonidele, mis juhivad taotletavat poliitikat. Euroopa Liidu praegune eelarve ulatub umbes 90 miljardi eküüni. Kuna EPATF- garanteerimisfondid (mis hõlmab ühise põllumajandus- ja kalastuspoliitika elluviimist) ja struktuurifondid koos moodustavad umbes 80 protsenti eelarvest, on finants- ja audiitorkontrolli koordineerimise tähtsus Komisjoni, liikmesriikide ja Euroopa Kontrollikoja poolt endastmõistetav. Muudes valdkondades eo ole see vähem tähtis.

2. Finantskontroll ja audit Komisjoni tasandil ja väljaspool Komisjoni - ülevaade

539. Mõistlik (sound) finantsjuhtimine Komisjonis tugineb sisekontrollile kulutavates osakondades, mille eest kannavad hoolt osakondade ressursidirektoraadid või finantsjuhtimisüksused; siseauditile, mille eest kannab hoolt finantskontrolli ülddirektoraat (DG XX); ja välisele kontrollile /auditile, mille eest kannab hoolt Euroopa Kontrollikoda.

540. Mõistlik finantsjuhtimine väljaspool Komisjoni tugineb sisekontrollile rahvusliku, regionaalse ja kohaliku tasandi avaliku teenistuse organisatsioonides, kes vastutavad kulutamise eest; siseauditile mille eest kannavad hoolt spetsialistidest üksused rahvuslikes ministeeriumites või tsentraalsed organid nagu Prantsusmaal (*Inspection Generale des Finances*); ja välisele auditile riiklikul, regionaalsel või kohalikul tasandil.

541. Kus Euroopa Liidu fonde kasutatakse liikmesriikides, on vajalik tihe koostöö Komisjoni ja liikmesriikide vahel sisekontrolli ja siseauditi osas. Seda võib illustreerida alljärgnevalt:

1. Kulutuste puhul, mida korraldatakse ja tehakse otse Ühenduse poolt, kannab sisekontrolli eest hoolt juhtiv korraldav ülddirektoraat finantstehingute *ex ante* heakskiitmisega ja siseauditi eest kannab hoolt finantskontrolli ülddirektoraat (DGXX). (Juhul, kui abi läheb Liidust väljapoole, osalevad mõningal määral ka abi saava riigi avalikud teenistused?).

2. Kulutuste puhul, mida kaasfinantseeritakse? Euroopa Liidust, kannab sisekontrolli eest liikmesriigis hoolt rahvuslikud, regionaalsed ja kohalikud teenistused (ja avalikud korporatsioonid, ülikoolid või teadusuuringute puhul erasektor), siseauditi eest vastutavad finantskontrolli ülddirektoraadi ja Komisjoni teenistused (struktuurifondide ja uurimiste puhul ühenduses vastavate siseaudiitoritega liikmesriigis).

3. EPATF toetuskulutuste puhul, mida finantseeritakse 100 protsenti Ühenduse poolt, kiud mida juhib liikmesriik, kannavad sisekontrolli eest hoolt akrediteeritud rahvuslikud agentuurid liikmesriigis, siseauditi eest rahvuslik organ ja Finantskontrolli ülddirektoraat ja rahaandmist volitav ülddirektoraat.

542. Välise kontrolli eest kannab kõigil juhtudel hoolt Euroopa Kontrollikoda, koostöös nagu kohane liikmesriikide välise kontrolli organitega ja piiratud määral mitteametlikus koostöös abisaavate maade välise kontrolli organitega.

543. Formaalse vastutuse tõttu Euroopa Liidu eelarve täitmise eest, peab Komisjon olema võimeline näitama, et kõigil tasanditel on piisav sisekontroll ja et ta loob? või kasutab asjakohast siseauditi talitust nii otseste kulutuste puhul kui ka siis, kui Ühenduse fonde

makstakse välja ja juhitakse liikmesriikide või agentuuride poolt. Viimasel puhul, on oluline tagada piisav (adekvaatne) ja ühtne juhtimis- ja kontrollitase kõigis liikmesriikides.

3. Finantskontroll ja audit Euroopa Komisjoni sees.

544. Euroopa komisjoni sees on finantskontroll ja audit korraldatud alljärgnevalt:

1. Kulutuste kandmise kohustuse võtmise (expenditure commitments) kinnitab Komisjon ise suurte programmide ja aktsioonide osas. Alltegevuste ja väiksemate summade osas delegeerib Komisjon kulutuste kinnitamise /kulutusteks loa, volituste andmise õiguse tehinguid teostavate (operational) osakondade peadirektoritele ja nende selleks määratud allastmetele.

2. Peadirektor vastutab piisava sisekontrolli tagamise eest inim- ja finantsressursside juhtimise eest vastutava direktoraadi (või üksuse) abil, milline annab aru otse temale. See direktoraat (või üksus) tegutseb nagu vastukaaluks /tasakaalustajana tehinguid teostavate osakondadele ja vastutab selle eest, et kontrollitakse on omal kohal ja toimiv ja et on olemas asjakohane hindamisteenistus /talitus kindlustamaks ex ante, jooksvat ja ex post hindamist. Ressursside direktoraat on ka vastutav kohapealsete kontrollimeetmete (seadmete) eest kulutuste puhul, mis on seotu tegevustega, mida teostavad organisatsioonid, mis asuvad väljaspool Komisjoni.

3. Finantskontrolli peadirektoraat auditeerib peadirektoraatide sisekontrolli, ex ante kontrolli abil, kontrollides, kus otstarbekas / asjakohane teatud representatiivse? valiku alusel, kõiki laekumisi (kaasa arvatud mitte ette nähtud /liigsete kulutuste tagasimakseid ja kulutusi (kohustusi, väljamakseid) ning siseauditi abil süstemaatiliselt ja sobivate vaheaegade järel juhtimis- ja kontrollisüsteeme peadirektoraatides.

4. Komisjoni finantsjuhtimise süsteemi viib lõpule raamatupidaja (Accountant), kes vastutab raamatupidamissüsteemi ja maksete teostamise eest.

4. Finantskontroll ja audit liikmesriikides.

545. Nagu alguses mainitud, juhitakse ja kulutatakse 80 protsenti Euroopa Liidu eelarvest liikmesriikides. Kaks põhilist valdkonda on ühine põllumajanduspoliitika (sealhulgas kalandus) (EPATF toetusfond), millele läheb umbes 45 protsenti Euroopa Liidu eelarvest ning struktuuri- ja sidusfondid, millele läheb umbes 35 protsenti eelarvest.

4.1. EPATF toetusfond

546. EPATF toetusfondist finantseerib Komisjon 100 protsenti aktsioonidest? ja jagab igale liikmesriigile igakuise ettemakse. Liikmesriik jagab selle raha mitmesuguste rahasaajate (beneficiaries) makseagentuuride abil, mis on kas ministeeriumi koosseisus või töötavad vastavate ministeeriumite juhtimisel. Makseagentuurid? haldavad neid fonde Nõukogu regulatsioonide sätetele vastavalt ja esitavad Komisjonile iga-aastaseid aruandeid kinnitamiseks umbes kuus kuud pärast finantsaasta lõppu (15. oktoobriks). Nõukogu regulatsioonid kehtestavad detailsed reeglid makseagentuuride organisatsiooni ja akrediteerimise, raamatupidamisprotseduuride ja erinevate tegevuste kohta kehtivate kontrollimeetmete sageduse ja tugevuse kohta. Samuti on olemas detailsed regulatiivsed sätted, mis hõlmavad aruannetega koos esitatava audiitori tunnistuse ning organid, mis

peavad olema igas liikmesriigis koordineerimaks makseagentuuride ja teiste organisatsioonide tööd, kes on tegevad EPATF toetusfondiga.

547. Lisaks tegelike aruannete selgitamisele, vastutab Euroopa Komisjon juhtimis- ja kontrollisüsteemide kontrollimise eest igas liikmesriigis, ja kus avastatakse puudusi, nõutud summade korrigeerimise (reeglina vähendamise) eest. Selline korrigeerimine, mida võidakse rakendada kuni kaheks aastaks pärast eelarveaasta lõppu, toimub sellepärast, et ei suudeta säilitada rahuldavaid süsteeme, kaasa arvatud ettenähtud sageduse ja intensiivsusega kontrollide läbiviimine.

548. Siseauditit teostavad Põllumajanduse Peadirektoraat, Kalanduse Peadirektoraat ja Finantskontrolli Peadirektoraat. Välisauditit teostab Euroopa Kontrollikoda.

4.2. Struktuuri- ja sidusfondid.

549. Erinevalt EPATF toetuste fondist, mille puhul finantseerimine on 100 % Euroopa Liidu poolt, toimub struktuurifondide puhul Euroopa Liidu kaasfinantseerimine ja need moodustuvad partnerluse alusel, kasutades liikmesriikides olemas olevaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Liikmesriigid peavad kindlustama, et nende süsteemid võimaldavad tegevuste edukat läbiviimist ja et võetakse meetmeid rikkumiste vältimiseks ja põhjendamata kulutuste tagasimaksmiseks?. Komisjon ise võib, pärast konsulteerimist liikmesriigiga, vähendada, peatada või tühistada abi andmise tegevuse või abinõu /korraldusvõtte puhul kus on rikkumisi või oluline muutus läbiviimise olemuses või tingimustes ilma Komisjoni eelneva heakskiiduta.

550. Struktuurifondi regulatsioonide järgi peab liikmesriik andma Komisjonile kirjelduse kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide kohta. Ta peab ka hoidma ja Komisjonile kättesaadavaks tegema mistahes asjakohased rahvuslikud kontrolliaruanded programmides või muudes tegevustes sisalduvate abinõude kohta. Ta peab ka määrama juhid (tavaliselt ministrid) kinnitamaks makse taotluste kehtivust.

551. Komisjoni teenistused (Sotsiaalküsimuste, Põllumajanduse, Kalanduse, Regionaalse Arengu ja Finantskontrolli Peadirektoraadid) kindlustavad siserevisjoni teenistuse nagu näevad ette struktuurifondi regulatsioonid, mis annavad neile õiguse teha kohapeal kontrollimisi (pistelisi) tegevuste osas, mida finantseeritakse struktuurifondide kaudu ja rahvuslike juhtimis- ja kontrollisüsteemide osas. Komisjoni teenistused võivad liikmesriigilt nõuda samuti kohapeal kontrollimiste tegemist tõendamaks maksetaotluste määrustepärasust?.

552. Euroopa Liidu Kontrollikoda on vastutav välise kontrolli funktsiooni täitmise eest struktuurifondide osas.

4.3. Ühenduse tulud.

553. Ühenduse omavahendid koosnevad tolli ja põllumajandusmaksudest, lisaväärtuse maksul (lüh VAT) põhinevast ressursist ja täiendavast ressursist, mis põhineb rahvuslikul koguproduktil (lüh GNP-l). Mis puutub traditsioonilistesse omavahenditesse (toll- ja põllumajandusmaksud) kogutakse neid majandusagentidelt liikmesriikide poolt vastavalt nende rahvuslikele protseduuridele, mida kohandatakse vajadusel, et nad oleksid vastavuses Ühenduse omavahendite kohta kehtivate regulatsioonidega. Liikmesriikidel on oma enda kontrolli- ja auditisüsteemid. Veelgi enam, Komisjoni teenistused võivad ka liikmesriikidelt nõuda kohapeal kontrollimiste läbiviimist, osaleda mõningates regulaarsetes kontrollimistes, mida viivad läbi rahvuslikud võimud ning võivad omal initsiatiivil viia läbi kohapeal kontrollimisi koos rahvuslike ametnikega.

554. Mis puutub VAT-il põhinevasse omavahendisse, teostatakse VAT-iga maksustatavate isikute kontrollide ja auditeid rahvuslike võimukandjate poolt. Komisjoni teenistused kontrollivad protseduure ja liikmesriikide tehtud tegelikke arvutusi /kalkulatsioone, et määrata kindlaks summad, mis tehakse kättesaadavaks? Komisjonile selle ressursi osas, nagu ka GNP osas.

5. Finantskontrolli ja -auditi koordineerimine Komisjoni ja liikmesriikide vahel.

555. Tänu ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitika (EPATF-tagatisfond) ja struktuurifondide operatsioonide? laialtlevikule iseloomule, on oluline kindlustada, et Komisjoni ja liikmesriikide käsutuses olevad piiratud finantskontrolli ja auditi ressursse peaks kasutama võimalikult efektiivselt. Struktuurifondi määrused nõuavad, et Komisjon kindlustaks mistahes kontrollimiste läbiviimist koordineeritult, et vältida korduvkontrollimisi samas valdkonnas samal perioodil.

556. 1979. aastal tegi Komisjon finantskontrolli ülddirektoraadi vastutavaks kohapeal toimivate kontrollimissioonide (kontrollimiste ja auditite) koordineerimise eest, mida Komisjoni teenistused liikmesriikides teevad.

557. Sel eesmärgil on finantskontrolli ülddirektoraat käivitanud kaks aktsiooni tihedalt konsulteerides ülddirektoraatidega, mis vastutavad ühise põllumajanduspoliitika (EPATF-toetusfondi) ja struktuurifondide juhtimise eest.

558. Ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitika puhul on juba koordineerimine põllumajanduse- ja kalanduse ning finantskontrolli peadirektoraatide vahel, et vältida kattumist nende kontrolli ja auditiprogrammides ning tagamaks, et audit oleks suunatud suurima riskiga valdkondadele. Parandamaks koordineerimist veel liikmesriikides korraldavad Komisjoni teenistused kaks korda aastas koosolekuid liikmesriikide makse agentuuridele. Eesmärgiks on liikuda kokkulepitud ja konsolideeritud programmide poole, mis on kättesaadavad iga-aastase kontrolli- ja auditi tegemise algusest saadik.

559. Struktuurifondide kontekstis, on koordineerimine veelgi edasi arenenud. Finantskontrolli peadirektoraat on alla kirjutanud protokollidele või administratiivkorraldusele kaheksa liikmesriigiga ja läbirääkimised on arenemas teiste liikmesriikidega. Need protokollid või administratiivkorraldused sätestavad:

auditi metodoloogia reastamise;

kokkulepitud ja konsolideeritud auditi aastaprogrammid ja valminud aruannete vahetamine;

asjakohaste andmete andmine auditi jälje.

560. Protokollile kirjutavad alla Komisjoni finantskontrolör ja liikmesriigi poolt tsentraalne kontrolliametkond (näit. *Inspection Generale des Finances* Prantsusmaal ja *Intervencion General* Hispaanias), kus selline olemas on, või asjakohane minister koos siseauditi juhatajaga liikmesriikides, kus on teistsugused kontrollistruktuurid. Komisjoni kasutatav auditi metodoloogia süsteemide audititeks on protokollide lahutamatu osa, mida vajadusel täiendab rahvuslik kontrollimetodoloogia ja ühist metodoloogiat kasutatakse konkreetsete programmide või aktsioonide auditi puhul. Audit võetakse ette eraldi või koos liikmesriigi kontrollorganitega ja Komisjoni teenistustega. Vahetatakse kontrolliaruandeid ja kus võimalik summeerivad rahvuslikud kontrollivõimud kohaliku ja regionaalse tasandi auditiasutuste peamised leiud.

561. Komisjoni ja liikmesriikide kontrolliasutuste kooskõlastamiskohtumisi, mis hõlmavad kõiki fonde, korraldatakse tavaliselt kaks korda aastas. Varasügisel saadab

finantskontrolli peadirektoraat (DG XX) liikmesriikidele Komisjoni järgmise aasta plaanitud kohapealsete auditite programmi eelinfo ja kutsub liikmesriikide kontrolliasutusi esitama oma plaanitud programmide eelinfo. Siis korraldatakse kooskõlastamiskohtumine, milleks Komisjon valmistab ette kokkuvõtte leidudest iga fondi kohta liikmesriigis, mis koostatakse Komisjoni teenistuste, Euroopa Kontrollikoda ja rahvuslike kontrolliametite aruannete põhjal. Sel taustal 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, mis saab kohtumisel käsitletud materjalid, kaasa arvatud konsolideeritud programmi, koostab samuti ositava 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.

562. Protokollide kolmas osis - auditi jälg - tuleb juhtimise ja kontrolli korraldusest liikmesriigis. Struktuurifondi määruste järgi peab iga liikmesriik andma oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse. Komisjon kasutab konsultante konstrueerimaks üldist? mudelit, mis tugineb kirjeldustel, mis antakse pärast kontrollimist liikmesriigiga, et võimalikud tühikud ja sidumatused korrigeerida. Tulemuseks olev auditi jäljestik näitab kuidas määratakse kindlaks maksenõuded. See võimaldab ka rahvuslikel 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 et töökindlad seaduslikkuse ja määrustepärasuse kontrollid on omal kohal ja funktsioneerivad rahuldavalt.

6. Teiste valdkondade kulutuste ja tulude finantskontroll ja audit

563. Komisjoni teised kulutuste valdkonnad puudutavad otseseid kulutusi mida Komisjon rahastab ja juhib ja neid võib kokku võtta alljärgnevalt:

Sisepoliitilised küsimused, kaasa arvatud koolitus,	2,1%
sotsiaal- ja tööhõive poliitika, energia ning tarbijakaitse	
Uuringud (teadus) ja tehnoloogiline areng	3,8%
Halduskulutused	4,7%
Välisaktsioonid	6,5%

564. Nagu näidatud 3. osas on finantsjuhtimine luba andva (Komisjoni, Peadirektorite ja selleks määratud ametiisiku, finantskontrolöri ja raamatupidaja vastutusel. Kuid tööoperatsioonid ei piirdu ainult Komisjoniga. Otsesed kulutused kanaliseeritakse toetuste, teenuste- ja hankelepingute kaudu Liidu siseste ja väliste programmide ja tegevuste haldamiseks tihedas konsultatsioonis liikmesriikide ja abisaavate riikidega. Tunnustades /teadvustades nende tegevuste geograafilist ulatust, sätestab finantsmäärus Komisjoni teenistuste kohta, eriti finantskontrolöri kohta, kohapealsete kontrollimiste läbiviimise EL fondide kasutamise üle. EL-i subsiidiumide ja toetuste saajad peavad aktsepteerima nende fondide kasutamise kontrollimise Komisjoni teenistuste ja Euroopa Kontrollikoda poolt.

565. Finantskontrolli ja auditi koordineerimine liikmesriikide kompetentsete asutustega on hästi väljaarendatud seoses omavahendite kogumisega. i.e. laekumistega liikmesriikidest, mis kindlustavad eelarve tasakaalu. Liikmesriikide ja Komisjoni nõuandva komisjoni (advisory committee) raames arutab Komisjon tavaliselt kaks korda aastas liikmesriikidega nii kontrolliprogramme kui ka auditite peamisi tulemusi. Moodustatud on samuti auditi alamgrupp (sub-group) vahetamiseks olulist auditi alast informatsiooni ja kogemusi.

koordineerimine on hästiarenenud ka teadus? uuringuteks ettenähtud toetuste valdkonnas, mille eesmärgiks on täiendada rahvuslikke uurimisprogramme.

566. Ühendusest väljaspool kasutatakse EL-i fonde liidu poliitiliste eesmärkide saavutamiseks (further) kolmandas maailmas ja Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, millest paljud on liiduga liitumise kandidaadid.

567. Peamine panus (contribution) kolmanda maailma riikidesse Euroopa Arengufondi (+/- 1,5 miljardit eküüd aastas) (*European Development Fund*) kaudu, mida juhitakse EL eelarvest eraldi Komisjoni teenistuste poolt partnerluses kolmanda maailma riikidega Lome konventsiooni (*Lome Convention*) raames. Nende tegevuste? suhtes rakendatakse Komisjoni kontrolli- ja auditiprotseduure.

568. Kolmas maailmas saab EL raha samuti põhieelarvest projektideks, mida juhivad ÜRO agentuurid. Finantsmääruse nõuetele vastavalt kontrollivad Komisjoni teenistused ja Euroopa Kontrollikoda EL-i fondide kasutamist nende projektide tegevuste juures nii juurdepääsu abil olulisele finantsinformatsioonile ja dokumentidele (records) kui kohapealsete kontrollimiste kaudu.

6.1 Ida- ja Kesk-Euroopa riigid /maad.

569. EL aktsioonid Ida- ja Kesk-Euroopa maade suhtes kanaliseeritakse läbi TACIS ja PHARE programmide. TACIS programm, mis katab Venemaa ja endise NSVL-i maid, administreeritakse /juhitakse Brüsselist kontaktis /koos asjassepuutuvate maade EL-i delegatsioonide ja TACIS büroodega. PHARE programm katab projekte Kesk-Euroopa maades (CEC), mida juhitakse Brüsselist, mis töötavad läbi EL delegatsioonide nendes maades ja projektijuhtimisüksuste, mis asuvad kesketes ministeeriumides. Käesolevas artiklis keskendutakse PHARE programmide tegevustel maades, kes taotlevad liitumist Euroopa Liiduga ja järelustel, mida saab seniste kogemuste põhjal teha nähtuna Finantskontrolli Peadirektoraadi (DG XX) ja Komisjoni teiste teenistuste, eelkõige DG I ja DG IA poolt. Järeldused põhinevad Finantskontrolli igapäevasel töö andmetega (files) Brüsselis ja DG XX auditikäikudel (audit mission) asjassepuutuvates /asjaomastes maades, kaasa arvatud faktide otsimiskäigud ja seminarid.

6.2 Kesk-Euroopa maad (CEC)

570. Kesk-Euroopa maadel on tulnud areneda riiklikult tsentraliseeritud süsteemilt, mille puhul avalik haldus üldiselt ja finantskontrolli organid (kui nad olemas olid) ei saanud funktsioneerida sõltumatult. Ei olnud mingit kogemust kaasaegse "projektijuhtimise" (project administration) osas, kaasa arvatud avalikud hanked /riigihanked lepingutega, mis saadakse /võidetakse pakkumiskonkursside? protseduure läbides. Samal ajal pidid need maad kohanema vabaturu tingimuste sissetoomise destabiliseeriva mõjuga.

571. Komisjon on püüdnud kasutada Phare programmi algusest peale osana õppimisprotsessist, mis on mõeldud nende maade administratsioonile. Lisaks projektijuhtimise kohta käiva teabe importimisele enamasti lääne konsultantide kaudu, on PHARE moodustanud projektijuhtimisüksuste (PMU-de) võrgustiku. Need PMU-d on istutatud olemasolevasse administratiivsesse struktuuri, tavaliselt asjakohasesse kesksesse ministeeriumisse. PMU-d on juhtinud ministeeriumi vanemametnik? ja seal töötab ministeeriumi personal, keda täiendatakse välismaiste ekspertidega, kes töötavad ajutiselt? (on secondment) lepingute alusel Komisjoni ja erinevate EL-i konsultatsioonifirmade vahel. Eesmärgiks oli, et sel viisil omandavad rahvuslikud ametnikud teabe töö käigus

perspektiiviga, et ministeerium oleks ise võimeline üle võtma projektide juhtimise ja kontrollimise sel viisil nagu EL-i liikmesmaade ministeeriumid juhivad ja kontrollivad struktuurifondi projekte.

572. Võtab siiski aega saavutamaks seda, et muuta Kesk-Euroopa maade avaliku halduse süsteemid võimeliseks juhtima ja kontrollima EL-i finantseeritavaid projekte. Kindlaks tehtud on järgmised probleemid:

- 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, mis on viinud ex-PMU personali kaotamisi erasektorile;

- meetmed, mida mõned Kesk-Euroopa maad on võtnud, et vastu seista ülal teise punkti all osutatud trendile, kas PHARE projektide juhtimise ülemineku erasektori "sihtasutuse" loomine sageli sama ministeeriumi raames, makstes neile erasektori palka või PHARE projektidega tegelevate riigiametnike liikmesriigi ametnike avaliku teenistuse palkade "ülesupitamist";

raskused tööjõu värbamisega PMU-desse nendes maades, kus ei taheta võtta eelnimetatud kolmanda punkti meetmeid.

7. Sisekontroll, siseaudit ja väline audit Kesk-Euroopa maades

573. Sellest ajast kui Kesk-Euroopa maades algas 90ndate alguses reformiprotsess, on enamikes maades kehtestatud eelarve kontrolli süsteemid ja asutatud vastavad institutsioonid? Kuid CEC-s ei ole ühtset sisekontrolli, siseauditi ja välise auditi kontseptsiooni. DG XX korraldatud "faktide otsingu käigud" ja seminarid on näidanud, et ei ole sellist finantskontrolööri mudelit, milline viiks läbi *ex ante tehingute kontrolli koos tsentraliseeritud siseauditi funktsiooniga nagu mitmetes EL liikmesriikides ega kasutada ka Põhja-Euroopa kontseptsiooni isereguleeriva finantsjuhtimise süsteemi näol igas ministeeriumis, mis põhineb rangetel reeglitel eelarve täitmise ja raamatupidamise kohta, mille kohta esitatakse aruanne parlamendile ja mida juhib (supervise) rahandusministeerium. Enamikus Kesk-Euroopa maades on olemas välise auditi funktsioon (kõrgeim kontrolliasutus) sarnane kas kontrollikodale või riigikontrollile /kas kontrollikoda või riigikontrolli näol, mis mõningatel juhtudel annab aru parlamendile. Mõnedes maades võib kõrgeim kontrolli/auditiasutus kombineerida oma välise kontrolli funktsiooni teatud kulutuste *ex ante* kontrolliga. Välise audiitori sõltumatuse mõiste ei ole kõigis Kesk-Euroopa maades tugevalt kinnistunud ja reformi algaastail teostas välise kontrolli funktsiooni mõningail juhtudel kontrolliministeerium, mis kuulus valitsuse koosseisu.*

574. Kontaktide järel DG XX-ga ja Euroopa Kontrollikodaga on mitmed Kesk-Euroopa maad väljendanud huvi Euroopa Liidu ja tema liikmesriikidele sarnase institutsionaalse lähenemise ja avalike fondide kontrolli metodoloogia tarvitusele võtmise suhtes. Kõige märkimisväärsemaks näiteks on Ungari, kus on valitsuse tasemel loodud siseauditi büroo (*Government Control Office*), algselt rahandusministeeriumi alluvuses, mis nüüd annab aru otse peaministrile. Tema ülesandeks on jälgida riigieelarve täitmist ja tagada, et mõistliku finantsjuhtimise põhimõtteid korralikult respekteeeritaks. Ungari on samuti moodustanud "klassikalise" välise kontrolli ehk kõrgeima auditiasutuse, mis annab aru otse parlamendile ja mida nimetakse Riigikontrolliks (*State Audit Office*).

575. Situatsioon on vähem korraldatud ja selge teistes Kesk-Euroopa maades, kuigi on olemas üldine valmisolek kasutada Euroopa Liidus väljatöötatud mudeleid, selleks et olla võimeline efektiivselt toime tulema? EL-i nõuete ja liitumise järel abikavadega. Saadakse aru

põhimõttest, mis on talletatud EL-i lepingu artiklis 209(a), et liikmesriigid suhtuvad samasuguse hoolega EL-i fondide haldamisse, et võidelda pettuse vastu, kui oma riigi eelarve haldamisse.

576. DG XX/Finantskontroll uurib võimalusi praktiliseks koostööks finantskontrolli ja auditasutustega Kesk-Euroopa maades. Ungari Valitsuse Kontrolliamet on juba kontrollinud PHARE programme ja on koostöös DG XX-ga huvitatud struktuuri väljaarendamisest, selleks et struktureeritult välja töötada kontrolliabinõud (controls), kasutades kontrolli koostöö kogemust Komisjoni ja liikmesriikide vahel struktuurifondi raames. Liitumiseni küündimiseks /kasvamiseks 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 /ülesehituse projektide kohta ja sellekohane erialane abi?.

577. Jätakuvalt peab sihteesmärgiks olema julgustada Kesk-Euroopa maid välja arendama efektiivsed sisekontrolli abinõud ministeeriumites kesk-, regionaal- ja kohalikul tasandil, et oleks korralik arvestus fondide haldamise ja projektide täitmise üle. Siseauditi funktsioon, mis oleks igas ministeeriumis on vaja enamikes maades välja arendada stardijoonelt, selgelt tagamaks sisekontrolli abinõude olemasolu ja efektiivne toimimine. 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, kusjuures viimane annab aru parlamendile. Euroopa Liit võib sellele protsessile efektiivselt kaasa aidata, mitte ainult nõustamise, erialase abi ja eeskuju varal, vaid ka pakkudes avaliku teenistuse institutsioonide selgeid mudeleid, mida Kesk-Euroopa riigid võivad kohandada oma traditsioonidele ja olukordadele.

Lisa 1. Eelarvestamise protseduurid

A. Kokkuvõtte EL eelarvestamise protseduuridest

578. Ühenduste eelarvestamise protseduuridel on kolm põhielementi.

579. Esiteks, omavahendite (Own Resources (OR) lagi, mis sedastab absoluutse kõrgeima limiidi tulule, mida EÜ võib liikmesriikidest nõutada. See on 1,27 protsenti Ühenduse GNP-st alates 1999. aastast. Kuna Ühenduse eelarve peab olema tasakaalus (s.t. laenu võtta ei või), siis tähistab lagi ülemist piiri kuludele (alludes mõnedele väikestele erinevatele tuluartiklitele). OR lagi on fikseeritud omavahendite otsusega, mille muutmiseks on vajalik kõikide liikmesriikide nõusolek Nõukogus ja muudatus peab olema ratifitseeritud liikmesriikides protseduuriga, mis sarnaneb Lepingu muudatuste kinnitamise korrale (s.o. enamikes liikmesriikides on selleks vajalik rahvuslike parlamentide heakskiit).

580. Teiseks, keskmise pikkusega kulutuste kavad, mida tuntakse kui finantsperspektiive. Neis fikseeritakse kulutused läbilõikeliselt 5/7 aastaseks perioodiliseks (viimati perioodiks 1993-1999 vastavalt Nõukogu Edinburghis 1992. aasta detsembris tehtud kokkuleppele). Finantsperspektiivid põhinevad Nõukogu, Komisjoni ja Euroopa parlamendi vahelisel institutsioonilisel lepingul ja mitte niivõrd juriidilisel instrumendil ja seega ei ole neil sama tähtsust nagu omavahendite lael.

581. Praegused finantsperspektiivid lõpevad 1999. aastal. Eeldatavasti lepitakse kokku uues finantsperspektiivis, kuigi seaduse järgi seda ei pea tegema.

582. Praegustes finantsperspektiivides lepitati ühehäälselt kokku Euroopa Nõukogus ja neid võib muuta Nõukogu häälteenamusega ja Euroopa Parlamendi nõusolekul (kuid ei tohi ületada OR lage).

583. Kolmandaks, iga-aastane Ühenduse eelarve. See on juriidiline dokument, mis annab loa antud aasta tuludeks ja kuludeks. Eelarve peab Lepingu järgi olema omavahendite raamides ja vastama finantsperspektiivile.

584. Aastaeelarve koostamise protseduur on keerukas, eeldades tihedat suhtlemist Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel.

585. Lühidalt:

1. Komisjon koostab esialgse eelarveprojekti eelmise aasta mais.
2. Nõukogus toimub esimene lugemine juulis eelarveprojekti vastuvõtmiseks. Järgnevad arutelud presidentuuris, Komisjonis ja Parlamendis (triloogia) ja detailne koostamine Nõukogu Eelarvekomisjoni ametnike poolt.
3. Euroopa Parlament loeb eelarveprojekti esimest korda oktoobris, teeb parandused projekti ja saadab selle Nõukogule tagasi.
4. Eelarve Nõukogu peab teise lugemise novembris, mille järel saadab eelarveprojekti Parlamendile.

586. Nende vahetuste jooksul on põhimõtteks see, et Nõukogul on viimane sõna "kohustuslike kulude" (suurelt jaolt on need põllumajandusega seotud kulud) kohta ja Parlamendil on viimane sõna "mittekohustuslike" kulude (muud kulud v.a. põllumajandus) kohta.

587. Üksikasjalik menetlus ja reeglid on keerukad. Uued liikmesriigid peavad need endale hästi selgeks tegema.

588. Ühenduse eelarve kuludel peab olema seaduslik alus, s.t. nad peavad põhinema Ühenduse õigusaktidel. See, et mingi artikkel on Ühenduse eelarvesse sisse kirjutatud, ei anna veel luba seda kulu teha, kui puudub õiguslik alus.

B. Liikmesriikide eelarvestamise reeglite ja talitusviiside uurimus

589. Üheksateistkümnes peadirekoraat viib praegu läbi uurimust koostöös Rahvusvahelise Administratiivteaduste Instituudiga. Uurimuse pealkiri on "Eelarvestamise reeglid ja talitusviisid liikmesriikides". Uurimus valmib 1997. aasta septembris ja annab muu hulgas ülevaate kasutusel olevatest protseduuridest ning eelarvestamise põhimõtetest liikmesriikides. Kontaktisikuteks on Jean-Pierre Bache, üksuse juht, XIX peadirekoraat, eelarved; ja Catherine Bourtembourg, peadirektori asetäitja, IIAS.

Lisa 2. Arvete selgitamise protsess

590. Põllumajanduskulud alluvad regulatiivsetele normidele, mille järgi kulud peavad olema tehtud vastavalt ühenduse reeglitele. Võtab siiski aega saavutamaks seda, et muuta Kesk-Euroopa maade avaliku halduse süsteemid võimeliseks juhtima ja kontrollima EL-i finantseeritavaid projekte. Kindlaks tehtud on järgmised probleemid:

- kogemuste edastamine konsultantidelt rahvuslikele ametnikele ei ole olnud nii täielik ja efektiivne kui kavatsatud ja ministriumide poolt on surve pikendada lepinguid väliskonsultantidega;

- meetmed, mida mõned Kesk-Euroopa maad on võtnud, et vastu seista ülal teise punkti all osutatud trendile, kas projektide juhtimise ülemineku erasektori "sihtasutuse" loomine sageli sama ministriumi raames, makstes neile erasektori palka või PHARE projektidega tegelevate riigiametnike ja rahvusriigi ametnike avaliku teenistuse palkade "ülesupitamist";

raskused tööjõu värbamisega PMU-desse nendes maades, kus ei taheta võtta eelnimetatud kolmanda punkti meetmeid.

591. Sellest ajast kui Kesk-Euroopa maades algas 90ndate alguses reformiprotsess, on enamikes maades kehtestatud eelarve kontrolli süsteemid ja asutatud vastavad institutsioonid? Kuid CEC-s ei ole ühtset sisekontrolli, siseauditi ja välise auditi kontseptsiooni. DG XX korraldatud seminarid on näidanud, et ei ole sellist finantskontrolöri mudelit.

592. Tehingute kontrolli koos tsentraliseeritud siseauditi funktsiooniga nagu mitmetes EL liikmesriikides ega kasutata ka Põhja-Euroopa kontseptsiooni isereguleeriva finantsjuhtimise süsteemi näol igas ministriumis, mis põhineb rangetel reeglitel eelarve täitmise ja raamatupidamise kohta, mille kohta esitatakse aruanne parlamendile ja mida juhib rahandusministeerium. Enamikus Kesk-Euroopa maades on olemas välise auditi funktsioon (kõrgeim kontrolliasutus)sarnane kas kontrollikojale või riigikontrollile, mis mõningatel juhtudel annab aru parlamendile. Mõnedes maades võib kõrgeim auditiasutus kombineerida oma välise kontrolli funktsiooni teatud kulutuste ex ante kontrolliga. Välise audiitori sõltumatuse mõiste ei ole kõigis Kesk-Euroopa maades tugevalt kinnistunud ja reformi algaastail teostas välise kontrolli funktsiooni mõningail juhtudel kontrolliministeerium, mis kuulus valitsuse koosseisu.

593. Kontaktide järel Euroopa Kontrollikodaga on mitmed Kesk-Euroopa maad väljendanud huvi Euroopa Liidu ja tema liikmesriikidele sarnase institutsionaalse lähenemise ja avalike fondide kontrolli metodoloogia omaksvõtmise suhtes. Kõige märkimisväärsemaks näiteks on Ungari, kus on valitsuse tasemel loodud siseauditi büroo, algselt rahandusministeeriumi alluvuses, mis nüüd annab aru otse peaministrile. Tema ülesandeks on jälgida riigieelarve täitmist ja tagada, et mõistliku finantsjuhtimise põhimõtteid korralikult respekteeeritaks. Ungari on samuti moodustanud "klassikalise" välise kontrolli ehk kõrgeima auditiasutuse, mis annab aru otse parlamendile ja mida nimetakse riigikontrolliks.

594. [Ühendkuningriigis on finantstagajärgede tulemuseks nõue riigikassalt.]

Lisa 3. Vajalike terminite nimestik

<i>A priori audit</i>	Vt <i>ex ante control</i>
<i>A posteriori audit</i>	Vt <i>ex post control</i>
<p><i>Accountability</i> – aruandekohustus, kohustus aru ande, vastutus</p>	<p>Kaasaegse juhtimisteooria ja –praktika üks võtmekontseptsioone. See tähendab, et juhte peetakse vastutavaks teatud hulga kindlaks määratud kohustuste ja ülesannete täitmise eest ning samuti nende ametikohaga/le kaasnevatest/ kehtivatest reeglitest ja standarditest kinnipidamise eest. Määratakse kindlaks isik või institutsioon, kellele juht peab aru andma ja kelle ees ta oma tegevuse eest vastutab ning heade töötulemuste eest võidakse teda premeerida ja mitterahuldavate töötulemuste korral tuleb tal kannatada tagajärgi. Organisatsioonilise üksuse juhti võidakse pidada vastutavaks ka oma alluvate tegevuse eest.</p> <p>Valitsused, kes viivad läbi avaliku halduse reforme, on reeglina püüdnud delegeerida juhtidele suuremat autonoomiat ja tegutsemisvabadust kui vahendit nende tegevuse tõhusamaks ja efektiivsemaks muutmiseks. Kuna see annab juhile suurema otsustamisvabaduse, on need reformid kaasa toonud ka suurema rõhuasetuse aruandekohustusele kui otsustamisvabadust kontrollida ja tasakaalustada võimaldavale vahendile. Sõltuvalt ministeeriumite ja ametite tööst, võib aruandekohustus olla</p> <p><i>internal</i> - sisemine, kõrgemale juhtimistasandile, kus juhte hinnatakse regulaarselt sõltuvalt sellest kuidas nad oma ametijuhendiga kehtestatud ülesandeid on täitnud. Palgatõus ja/või edutamisperspektiivid sõltuvad sageli niisuguse hindamise (tegevuse tulemuslikkuse hindamise) tulemustest;</p> <p><i>external</i> - väline /väljapoole, parlamendile, avalikkusele või kesksetele asutustele nagu näiteks kõrgeim kontrolliasutus /SAI/, kas omaenda tegevuse tulemuslikkuse eest (ja kõrgemate ametnike puhul), nende juhitava organisatsiooni tegevuse eest.</p>
<p><i>Accounting controls</i> – arvestuskontrollid / - kontrollimehhanismid</p>	<p>Need protseduurid ja dokumentatsioon, mis on seotud varade kaitsmise, finantstehingute läbiviimise ja kajastamisega ning finantsaruannete usaldatavusega. Põhinevad sageli rahandusministeeriumi või SAI poolt välja antud standarditel, et tagada raamatupidamistavade võrreldavus ministeeriumite lõikes ning kooskõla rahvuslike /riigi ja/või rahvusvaheliste nõuetega. VT ka <i>Control</i> (1)</p>
<p><i>Accruals account</i> - viitvõlad</p>	<p>Raamatupidamisdokumentide osa, kus kajastatakse kohustusi. Näiteks, kui organisatsioon maksab igal aastal korra, 30. juunil, ECU 100 000 osutatud teenuste eest, siis 31. detsembriks on talle osutatud 50% neist teenustest ilma et ta nende eest maksnud oleks ja ta peaks 31.</p>

	detsembril tegema kohustuste kontole sissekande ECU 50 000.
Administrative controls - halduskontrollid / halduskontrollimehhanismid	Viitavad mitterahalistele protseduuridele ja ministriumite dokumentidele, mis tagavad kinnipidamise reeglitest, mis kehtivad järgmiste tegevuste kohta: personali töölevõtmise, edutamise ja distsiplineerimise suhtes; riigihangete suhtes; vähemusrühmadele võrdsete võimaluste andmise suhtes; kirjavahetuse käsitlemise suhtes; lähetuste (reisimise) ja meelelahutuste suhtes, jne. Vt ka <i>Control (1)</i> .
Appropriation accounts - sihtotstarbelised kontod, määratud kontod	Praktikas on lai valik tähendusi, kuid võivad viidata fondidele, mida organisatsioon määrab eraldi kindlaks otstarbeks. Näiteks võib valitsus kehtestada kindlaksmääratud konto, et kajastada ja jälgida makseid erakonsultantidele.
Audit – audit	Võidakse viia läbi juhtkonna nõudmisel /tahtel (internal audit - siseaudit) või <i>SAI</i> või mingi teise sõltumatu audiitori poolt, et täita seadusest tulenevat nõuet (external audit - välisaudit, välisaudit, välisaudit). Siseauditi eriline ülesanne on jälgida juhtimiskontrollisüsteeme ja kõrgemale juhtkonnale nõrkadest kohtadest aru anda ning teha parandusettepanekuid. Auditite ulatus varieerub suuresti ja hõlmab: financial audits - finantsaudit, mis katab finantsaruannete ja nende aluseks olevate raamatupidamissüsteemide kontrollimise;
	compliance or regularity audits - määrustepärasuse audit/ reeglipärasuse kontroll -, mille käigus kontrollitakse seadustele ja administratiivsetele nõuetele vastavust, haldamise, finantssüsteemide ja juhtimiskontrollisüsteemide õigsust usaldatavust ja kõlblikkust; performace audits/value for money audits -tegevuse tulemuslikkuse tulemusaudit, mille käigus hinnatakse tegevuse ja juhtimise tulemuslikkust (säästlikkust/ökonoomsust, tõhusust ja efektiivsust) riiklike programmide, ministriumite ja ametite poolt finants-, inim- ja muude ressursside kasutamisel püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Vt ka <i>Control (2)</i> .

Audit evidence – auditi tõendusmaterjal	Audiitori kogutud tõendusmaterjal osana kontrolli protseduuridest.
Audit objectives – auditi eesmärgid	Auditiga plaanitud saavutuste defineerimine
Audit report – auditi aruanne	Tähistab audiitori aruannet, mis koostatakse pärast kontrollimise lõpetamist. Näiteks audiitori aruandes organisatsiooni finantsaruannete kohta tuuakse välja audiitori töö tulemused seoses finantsaruannete kontrollimisega.
Audit risk – auditi risk	Tähendab riski, et audiitori sooritatud protseduuridega ei avastata asjaolusid, mis nende teadasaamisel nõuaks audiitori aruande muutmist.
Audit sampling – auditi näidete valik	Tähistab olukorda, kus audiitori sooritatud protseduurid on valitud näidiseks aluseks olevast populatsioonist, mis on pigem olulised kontrollimise kui kogu populatsiooni seisukohalt
Auditors certificate - audiitori kinnitus(kirj)	Tähendab audiitori kirjalikku aruannet kontrollimise lõpetamisel. Näiteks audiitori aruandele, mis on lisatud organisatsiooni finantsaruannetele, võidakse viidata kui nende finantsaruannete audiitori kinnitusele.
Authorization (financial) kinnitus; tõendus	Tähendab, et volitatud instants (isik) on kontrollinud tegevuse või tehingu kooskõla kindlaksmääratud nõuetega ja protseduuridega ning on seda allkirjaga tõendanud/kinnitanud. (300.03.2a)
Budgeting – eelarve koostamine, eelarvestamine	Tähistab protsessi, millega organisatsioon planeerib oma tuleviku finantstegevust
Central agencies – keskasutused	Täidesaatva haru organisatsioonid mis koordineerivad ja juhivad kitsama alaga tegelevate ministeeriumite ja ametite tegevust. Riigiti võib praktika suuresti varieeruda, kuid reeglina peetakse kesksete asutuste hulka kuuluvaks: <ul style="list-style-type: none"> * Rahandusministeerium * Riigikantselei või ministeerium, kes aitab peaministrit või ministrite nõukogu poliitika kujundamisel ja koordineerimisel * Ministeerium või amet, milline vastutab avalikus sektoris inimressursside juhtimisega seotud poliitikat kujundada ja

	<p>koordineerida.</p> <p>* Kõrgeim kontrolliasutus</p> <p>* Välisministeerium, teatud töövaldkondades nagu näiteks Eurointegratsioon.</p>
<p>Clearance of accounts – kontode sulgemine (kontroll ja heakskiit)</p>	<p>Vt lähemalt Lisa 2 Aruannete selgitamisprotsessist</p>
<p>Community Structural Frameworks Ühenduse raamstruktuurid</p>	<p>Need on EPATF juhtimisseksioon, FIG, ERDF ja ESF</p>
<p>Consolidated accounts – konsolideeritud aastaaruanded</p>	<p>Need aruanded, mis koostatakse kajastamaks ettevõtete grupi tegevust. Näiteks ministeerium või <i>holding company</i> paljude erinevate allasutustega või tütarettevõtetega võivad koostada konsolideeritud aruanded, mis kajastavad organisatsiooni tegevust tervikuna kui ka iga allasutuse ja tütarettevõtte kohta eraldi.</p>
<p>Control, controls - kontroll(id), kontrollmehhanismid</p>	<p>Juhtimise ja administreerimise (haldamise) seisukohtalt on olulised kaks tähendust:</p> <p>1. mehhanismid ja abivahendid juhtimiseks, eneseregulatsiooniks või piirides hoidmiseks /tõkestamiseks, mis on kavandatud vältimaks vigu /õnnetusi nagu näiteks lennuki automaatjuhtimispuul. Paljudes keeltes ei ole sõna, mis otseselt võrduks sõna "control" selle tähendusega. Mõned maad, näiteks Holland, on laenanud selle ingliskeelse sõna ja kasutavad seda kontrolli käesoleva tähenduse edasiandmiseks;</p> <p>2. kontrollima, kindlaks tegema, auditit tegema või hoidma aruannete koopiast.</p>
<p>Corruption – korrupsioon</p>	<p>Sellel kontseptsioonil on palju erinevaid definitsioone. Üks neist on selline: "avalikus teenistuses olevate (määratud või valitud) ametnike aktiivne või passiivne võimu kuritarvitamine isiklikes finants- või muudes huvides".</p>
<p>Due professional care – vajalik ametialane hoolikkus</p>	<p>Nõuab tähelepanu ja oskuste sel tasemel rakendamist, mida eeldatakse parajalt ettevaatlikult/ mõistlikult ja kompetentselt audiitorilt sarnastes tingimustes Vajalikku ametialast suhtumist on rakendatud juhul, kui auditit viiakse läbi vastavalt selle kutseala tarvis kehtestatud</p>

	standarditele.
<p><i>Economy, efficiency and effectiveness</i> - säästlikkus, tõhusus, mõjus</p>	<p>Säästlikkus tähendab tegutsemiseks vajalike ressursside (raha, inimeste, ehitiste, varustuse jne) hankimist vähima hinnaga.</p> <p>Tõhusus tähendab maksimaalse tulemuse saavutamist mingi tegevuse läbiviimisel antud ressursside tasemel.</p> <p>Efektiivsus näitab mil määral on saavutatud tegevusega seatud eesmärgid.</p>
<p><i>Ex ante control</i> ka <i>A priori control</i> (sündmusele) eelnev kontroll / eelkontroll</p> <p><i>Ex post control</i> ka <i>A posteriori control</i> (sündmusele) järgnev kontroll</p>	<p>Audiitor osaleb avalikeks kulutusteks volituse andmise protsessis. Maksekorraldusi ja saadud toetavat dokumentatsiooni (alusdokumente) kontrollitakse ja vaadatakse kas tehinguteks vajalikud volitused /kinnitused, on seaduslikud ja määrustepärased/õiguspärased ja kas piisavad korraldused /tingimused on eelarves olemas.</p> <p>Vähemalt kolme tüüpi. *Kohtuvõimu funktsiooni omavad SAI-d kontrollivad nende isikute tegevust kajastavat dokumentatsiooni, kes personaalselt vastutavad avalike fondide kasutamise eest ja teevad selle kohta otsuse.* Finantsaudit, mis sisaldab seeria tehinguid puudutava dokumentatsiooni kontrollimist, lubab SAI-l anda aru riigi aruannete korrektsuse kohta ning annab seadusandjale aluse teatud sammudeks või arvamuseks. *Tegevuse tulemuslikkuse auditid /tulemuskontroll, mis keskenduvad avalike kulutuste teatud konkreetsetele aspektidele, käsitleb laiemaid säästlikkust, tõhusust ja efektiivsust puudutavaid küsimusi.</p>
<p><i>External auditors</i> – välisaudiitorid</p>	<p>Tähistab audiitoreid sellisest organisatsioonist, mis ei ole kontrollitava organisatsiooni kontrolli all ja ei pruugi tingimata anda aru organisatsiooni (kontrollitava) kehtestatud tingimustel. Välisaudiitoreid eristatakse tihti siseaudiitoritest.</p>
<p><i>Financial control</i> - finantskontroll</p>	<p>Vt <i>Management control</i></p>
<p><i>Financial management</i> - finantsjuhtimine</p>	<p>Hõlmab juriidilised ja administratiivsed süsteemid ja protseduurid, mis pannakse paika võimaldamaks ministeeriumitel ja ametitel oma tegevust selliselt korraldada, et on tagatud avalike fondide korrektne kasutamine, mis vastab kehtivatele määrustele ja aususe/ õigluse standarditele. Need tegevused hõlmavad tulude hankimist, avaliku sektori kulutuste juhtimist ning kontrolli ja finantsarvestust / raamatupidamist ning aruandlust ja mõningatel juhtudel varade haldamist.</p>

<p>Financial statement - finantsaruanne</p>	<p>Aruanded, mis koostatakse organisatsiooni poolt, et anda aru oma finantsolukorra kohta. Finantsaruanded koostatakse sageli vastavalt regulatsioonidele /reeglitele, mis kehtivad nende sisu ja avaldamise korra kohta.</p>
<p>Financial statement assertion - finantsaruande väide</p>	<p>Väide, mis puudutab finantsaruannete kogumit, mida audiitor võib pidada osaks kontrolliprotseduuridest. Näiteks võidakse väita, et finantsaruanded kajastavad organisatsiooni sooritatud finantstehingute täielikku registreerimist teatud perioodi jooksul, ja audiitor võib läbiviidud protseduuridega testida seda väidet.</p>
<p>Findings – leiud, tõdemine</p>	<p>Faktide asjakohane konstateerimine. Kontrolli leiud ilmnevad võrdlusel sellega mis peaks olema ja mis on.</p>
<p>Fraud- pettus</p>	<p>Rikkumiste/õiguspäratuse rängim vorm. Terminit pettus defineeritakse Konventsioonis Euroopa Ühenduse finantshuvide kaitse kohta 26. juulist 1995 (OJ No. C316, 27.11.1995). Konventsioon on koostatud vastavalt reeglitele EL kolmanda samba kohta kui reeglid, mis puudutavad karistusküsimusi (ülalmainitud regulatsioon (määrus) kehtib administratiivmeetmete ja sanktsioonide kohta ja on seega koostatud vastavalt esimese samba reeglitele).</p> <p>Pettuse definitsioon, mis puutub EL eelarvesse (on antud Konventsiooni 1. punkti 1. lõigus) on küllaltki pikk. Selle tuum /oluline osa on selles, et on vaja tahtlikku tegu või tegematajätmist, et rikkumist võiks defineerida pettusena ja seega karistatavana kohtumenetluse käigus (kõigi teisi tegude puhul võib sanktsioonina kasutada seega ainult administratiivseid vahendeid nagu trahvid või edasisest finantseerimisest keeldumine, jne). Definitsioonis öeldakse:</p> <p>Selle Konventsiooni järgi (kohaselt) koosneb Euroopa Ühenduse finantshuve kahjustav pettus järgnevalt:</p> <p>(a) kulutuste osas, mistahes tahtlik tegu või tegematajätmine</p> <ul style="list-style-type: none"> - valede, mittekorrektsete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamine või esitamine, mille tulemuseks on Euroopa Ühenduse üldisest eelarvest või Euroopa Ühenduse poolt või nimel hallatud eelarvetest seadusevastane omastamine või fondide ebaõige kinnipidamine; - informatsiooni mitteavalikustamine teatud kindla kohustuse rikkumisena, mille mõju /tulemus on sama; - fondide väärkasutamine teisteks eesmärkideks, kui selleks, milleks

	<p>nad määratud olid.</p> <p>(b) tulude osa, mistahes tahtlik tegu või tegematajätmine, mis on seotud:</p> <ul style="list-style-type: none"> -valede, mittekorrektsete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamine või esitamine, mille tulemuseks on Euroopa Ühenduse üldise eelarve või Euroopa Ühenduse poolt või nimel hallatud eelarvete ressursside ebaseaduslik vähenemine; - informatsiooni mitteavalikustamine teatud kohustuse rikkumisena, mille mõju on sama; - legaalselt saadud tulu väärkasutamine, mille mõju on sama.
<p>Going concern – jätkuvuse eeldus, jätkuvuse printsiibi alusel tegutsev äriühing</p>	<p>Viitab organisatsiooni võimele maksta oma võlgu sedamööda, kuidas on nende tähtaeg. Organisatsioon, kes on selleks võimeline, on maksujõuline firma. Üks olulisemaid eeldusi, millel põhineb finantsaruannete üldine koostamine on see, et organisatsioon on maksujõuline.</p>
<p>Good administrative management - hea haldusjuhtimine</p>	<p>Näiteks: Finantskontrolli (<i>Financial Control</i>) käsutuses on kogu vajalik informatsioon võimaldamaks tal järgnevaid kontrollimisi algusest peale läbi viia ning täita oma kontrolliülesandeid, mis on sätestatud regulatsioonides.</p>
<p>Good management of funds – raha hea haldamine</p>	<p>Näiteks:</p> <p>Ühenduse finantseeritud kulutused on tegelikud ja seaduslikud.</p> <p>Ühenduse finantseeritud initsiatiive /algatusi viiakse läbi vastavalt regulatsioonidele: Võetakse meetmed vältimaks ja avastamaks rikkumisi ning tagasi saamaks mistahes summasid, mis on rikkumiste või hooletuse tulemusel kaotatud.</p> <p>EL-i panusega kaasneb rahvuslik panus vastavalt protsentidele, mis on</p>

	<p>määratud abiandmise otsusega.</p> <p>Komisjoni rahastamisgraafik ei erine oluliselt raha haldava organi kulutuste graafikust.</p>
<p>Good operational management - tegevuse hea juhtimine</p>	<p>Näiteks:</p> <p>Operatsioonid (tegevused) moodustavad osa Ühenduse Toetusprogrammide süsteemist (<i>Community Support Framework - CSF</i>). Nad on üksteisega kokkukuuluvad.</p> <p>Operatsiooni /tegevuse valik põhineb küllaldasel <i>ex ante</i> hinnangul.</p> <p>Otsus teatud programmile edasise osamaksu andmise kohta põhineb nõuetekohasel igaaastasel monitooringul.</p> <p><i>Ex post</i> hindamine tehakse selleks, et mõõta operatsiooni /tegevuse sotsiaalset ja majanduslikku mõju ja seda kasutatakse hiljem.</p> <p>Tegevuste /operatsioonide finantseerimise plaanid on piisavalt detailiseeritud. neis on viited finantseerimisplaanile, mis on ära määratud <i>CSF</i>-ga.</p>
<p>Independence /independent auditor -sõltumatus /sõltumatu audiitor</p>	<p>Tähistab audiitorit, kes viib auditit läbi vabalt ja objektiivselt.</p>
<p>Internal auditing – siseaudit</p>	<p>Organisatsioonisiselt loodud sõltumatu hindamisteenistus /talitus/üksus</p>
<p>Internal control – sisekontroll</p>	<p>Vt Management Control</p>
<p>Irregularities rikkumised</p>	<p>On defineeritud Ühenduse finantshuvide kaitset käsitlevas Nõukogu horisontaalse? regulatsiooni (2988/95) punktis 1, loigus 2</p> <p>alljärgnevalt:</p> <p>"Rikkumine" tähendab mistahes üleastumist Ühenduse seadusesättest, mis tuleneb</p>

	<p><i>economic operator</i> teost või tegematajätmisest ja mille tagajärjeks on või võiks olla Ühenduse üldise eelarve või tema hallata olevate eelarvete kahjustamine kas tulu vähenemise või kaotamise läbi, mis tuleneb otse Ühenduse nimel kogutavatest omavahenditest, või põhjendamata kuluartiklist.</p>
<p>Job description ametijuhend</p>	<p>Ülesannete või tegevuste kogum, mida isik peab täitma ja mis piiritleb ameti või positsiooni funktsioonid, mida see isik täidab.</p>
<p>Management control – juhtimiskontroll = sisekontroll3</p>	<p>Või sisekontroll (Internal control) töökorraldus, tegutsemiskava ja protseduurid, mis aitavad tagada, et valitsuse programmidega saavutatakse kavatsatud tulemused; et ressursid, mis antakse nende programmide elluviimiseks on kooskõlas püstitatud eesmärkidega ja asjassepuutuvate organisatsioonide taotlustega; et programmid oleks kaitstud raiskamise, pettuse ja väärjuhtimise eest; ning et otsuste tegemiseks hangitaks, säilitataks, ja kasutataks usaldusväärset ja õigeaegset informatsiooni.</p> <p>Juhtimiskontrolli süsteemide loomine ja jälgimine on organisatsiooni juhtkonna, mitte välise audiitori kohustuseks. Kuid väline audiitor peaks tegema märkusi selliste süsteemide puudumise või mittepiisavuse kohta, kuna heade juhtimiskontrolli abinõude olemasolu korral ei lähe vaja nii detailset konkreetsete dokumentide ja tehingute kontrollimist. Vt samuti Accounting controls, Administrative controls, Control (1).</p>
<p>Management Information Systems (MIS) - juhtimisteabe süsteemid</p>	<p>Viitab neile andmeallikatele ja dokumentidele /registritele, mida peetakse</p> <p>ministeeriumites ja ametites ja mis on kavandatud ühiseks infobaasiks aitamaks juhtidel oma kohustusi täita. Finantsjuhtimise infosüsteeme (FMIS) - juhtimisinfosüsteemide üht allosa - peetakse laialt üheks oluliseks vahendiks ressursside paremaks juhtimiseks enamikuministeeriumite ja ametite jaoks. Sellised süsteemid võivad olla abiks ka programmide tulemuslikkuse hindamisel, töökoormuse planeerimisel ja tulemuste jälgimisel kõrvutades neid eesmärkidega. Juhtimisinfosüsteemid moodustava võtmeosa juhtimiskontrolliabinõudest.</p>
<p>Materiality - olulisus</p>	<p>Viitab küsimuse tähtsusele mingi finants- või tegevusse puutuva informatsiooni kogumi hulgas. Kui selle kogumi suhtes/kogumiga võrreldes on informatsioon tähtis, siis on ka tõenäoline, et ta on ka selle informatsiooni kasutajale oluline.</p>
<p>Outcomes – tagajärjed</p>	<p>Tähistab seda, mida mingi tegevusega kõige lõpuks saavutatakse, et eristada seda tulemustest, mis on seotud rohkem otseste või vahetute eesmärkidega. Seega politsei poolt läbiviidud joobetestimise (hingamise teel) kampaania tagajärjeks võib olla joobega seotud</p>

	mootorsõidukite õnnetuste arvu vähenemine, samal ajal kui üks tulemustest võib olla juhtide arv, kellele esitatakse süüdistus seadusliku alkoholisalduse piiri ületamises. Sageli on tagajärgede mõõtmine raskem.
Output - tulem	Tähistab seda, mis on tegevuse otsene või vahetu tulem. Sõltuvalt nende olemusest võib tulem olla või mitte olla otseselt mõõdetavad. Näiteks arsti poolt ravitud haigusjuhtumite arvu on tõenäolisemalt kergem mõõta kui näiteks nõuannet tervishoiupoliitika küsimuses, mille tervishoiuadministraator esitab oma kõrgemale ülemusele või ministrile. Nõuannet saab hinnata ainult kvalitatiivsest ja põhiliselt subjektiivsest seisukohast lähtudes.
Own resources – omavahendid	EL omavahendid tähistavad tollimakse ja põllumajandusmaks (traditsioonilised omavahendid), ressursi, mis põhineb <i>VAT</i> maksul ja täiendavat ressursi, mis põhineb <i>GNP</i> -l.
Performance appraisal - töötulemuste hindamine	Isiku poolt täidetava kokkuleppelise hulga ülesannete tõhususe ja efektiivsuse hindamine kogumi eelnevalt kindlaksmääratud põhimõtete alusel. Selliseid hindamisi kasutatakse sageli kindlaksmääramisel, kas juhid väärivad palgatõstmist või edutamist.
Performance audit – tulemusaudit	Audit, mis hõlmab sotsiaalprogrammide (või mistahes teise tegevuse) säästlikkuse/ökonoomsuse, tõhususe ja efektiivsuse aspektide kontrollimist. Vt ka <i>ex post control</i> .
Performance measurement – tegevuse tulemuste mõõtmine	Organisatsiooni poolt teatud tegevuse või tegevuste sooritamise säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse hindamine eelnevalt kindlaksmääratud põhimõtete kogumi alusel. Organisatsioonidele võidakse määrata nende tegevuse teatud aspektide suhtes regulaarsed sihteesmärgid – finantstulu, tõhusus, osutatud teenuste kvaliteet, jne - milliste alusel jälgitakse ja hinnatakse nende tegevuse tulemuslikkust.
Programme evaluation – programmi hindamine	Protsess, millega ministriumite ja ametite poolt ettevõetud tegevusprogramme hinnatakse teatud kogumi/hulga põhimõtete alusel ja eesmärkidega võrreldes. See võib hõlmata programmide tagajärgede (lõpptulemuste) hindamist. Programmi hindamisi võib läbi viia regulaarselt. Need võivad olla sisemised hindamised, neid võib teha kolmas osapool nagu rahandusministeerium, kõrgeim kontrolliasutus või väline konsultant.
Principle of additionality - täiendavuspõhimõte	Lisamine tähendab, et Euroopa Ühenduse fondid ei peaks asendama, vaid peaks olema lisanduseks /lisaks rahvuslikele regionaalpoliitika fondidele.

<p>Principle of subsidiarity - subsidiaarsuse põhimõte, subsidiaarsuspõhimõte</p>	<p>Toetamise põhimõtte eesmärgiks on tagada, et otsused tehakse kodanikule nii lähedal kui võimalik ja et pidevalt kontrollitakse, kas tegevus Ühenduse tasandil on õigustatud rahvuslike regionaalsete ja kohalike võimaluste taustal. Täpsemalt on see põhimõte, mille järgi Liit ei alusta tegevust (välja arvatud valdkondades, mis kuuluvad tema ainupädevusse) muidu kui see on efektiivsem kui rahvusliku, regionaalse või kohaliku tasandi tegevus. See on tihedalt seotud proportsionaalsuse ja vajalikkuse põhimõtetega, mis nõuavad, et Liidu mistahes tegevus ei tohiks minna kaugemale kui on vaja lepingu eesmärkide saavutamiseks.</p>
<p>Risk analysis/ assessment – riskianalüüs / riskide hindamine</p>	<p>Võimalike ebasoodsate tingimuste ja/või sündmuste kohta tehtavate professionaalsete otsuste hindamise süstemaatiline protsess. Riski hindamise protsess peaks andma vahendid professionaalsete otsuste organiseerimiseks ja integreerimiseks, mis on aluseks tööplaani koostamiseks.</p>
<p>Supreme Audit Institution (SAI) – kõrgeim auditi- või kontrolliasutus (riiklik)</p>	<p>Tähistab organisatsiooni, milline kehtestab standardid auditite tegemiseks. Organisatsioonil endal on kindlaksmääratud kontrollipädevus.</p>
<p>Traditional resources – traditsioonilised omavahendid</p>	<p>EL traditsioonilised omavahendid on tollimaksud ja põllumajandusmaksud. Vt <i>Own resources</i> - omavahendid</p>

Lisa 4. Mõned eelarvestamist, finantskontrolli ja välisauditit käsitlevad EL määrused

Esmased seadused

Määrus/direktiiv jne	Valdkond
EÜL ⁴⁴ , artikkel 5	Kehtestab liikmesriikide üldised kohustused.
EÜL, artikkel 155	Euroopa Komisjoni kohustused ja vastutus.
EÜL, artiklid 188a-188c	Euroopa Kontrollikoda puudutavad sätted.
EÜL, artiklid 199-209	Rahandust puudutavad sätted.
EÜL, artikkel 209a	Pettusevastane võitlus.

Teisesed seadused

Eelarvestamine

Määrus/direktiiv jne	Valdkond
1231/77	Finantsmäärus 21. detsembrist 1977. Kohaldatav Euroopa Ühenduste üldeelarve suhtes (rakendusakt 3418/93).
3418/93	Komisjoni määrus (Euratom, ECSC, EÜ) nr. 3418/93 9. detsembrist 1993, mis kehtestab üksikasjalikud reeglid 21. detsembri 1977 finantsmääruse rakendamise kohta.
94/729	Nõukogu otsus (EÜ, Euratom) 31. oktoobrist 1994 eelarvedistsipliini kohta.
Institutsioonidevaheline kokkulepe	Eelarvedistsipliin ja eelarvestamise korra täiustamine.

Kulud

Määrus/direktiiv jne	Valdkond
729/70	Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 729/70 21. aprillist 1970ühtse põllumajanduspoliitika rahastamise kohta.

Omavahendid

Määrus/direktiiv jne	Valdkond
88/376	Nõukogu otsus (EMÜ, Euratom) 24. juunist 1988 Ühenduste omavahendite süsteemi kohta (rakendusakt 1552/89)
1552/89	Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 155/89 29. maist 1989, mis rakendab otsuse 88/376/EMÜ, Euratom Ühenduste omavahendite süsteemi kohta.
1553/89	Nõukogu määrus (EMÜ, Euratom) nr. 1553/89 käibemaksu arvelt genereeritud omavahendite kogumise ühtsete reeglite kohta.

⁴⁴ Euroopa Majandusühenduste lepingut teatakse ka Rooma lepingu nime all.

89/130 Nõukogu direktiiv (EMÜ, Euratom) 13. veebruarist 1989 rahvusliku kogutulu turuhindade alusel arvestamise harmoneerimise kohta.

94/728 Nõukogu otsus (EÜ, Euratom) 31. oktoobrist 1994 Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta.

Finantskontroll ja välisaudit

Määrus/direktiiv jne

Valdkond

2988/95 Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr. 2988/95 18. detsembrist 1995 Euroopa Ühenduste finantshuvide kaitse kohta.

2185/96 Nõukogu määrus (Euratom, EÜ) nr. 2185/96 11. novembrist 1996 Ühenduse poolt kohapeal sooritatavate kontrollide ja ülevaatuste kohta, et kaitsta Euroopa Ühenduste finantshuvisid pettuse ja muude rikkumiste vastu.

Põllumajandus

Määrus/direktiiv jne

Valdkond

1663/95 Komisjoni määrus (EÜ) nr. 1663/95 7. juulist 1995, mis kehtestab reeglid Nõukogu määruse (EMÜ) nr. 729/70 EPATF-toetuse arvete selgitamise korra kohaldamise kohta.

4045/89 Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 4045/89 21. detsembrist 1989 liikmesriikide tehingute, mis moodustavad osa Euroopa põllumajandussuuniste ja tagatiste fondi tagatiste osa poolt finantseeritud süsteemist, kontrollimiseks.

307/91 Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 307/91 4. veebruarist 1991 Euroopa Põllumajandussuuniste ja tagatiste fondi tagatiste osa poolt makstavate teatud kulude jälgimise süsteemi tugevdamise kohta.

3508/92 Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 3508/92 27. novembrist 1992, millega kehtestatakse terviklik haldus- ja kontrollisüsteem (Integrated Administration and Control system, IACS) Ühenduse teatud abiskeemide suhtes (rakendusakt 3887/92).

3887/92 Komisjoni määrus (EMÜ) nr. 3887/92 23. detsembrist 1992, millega kehtestatakse üksikasjalikud reeglid ühenduse teatud abiskeemide tervikliku haldus- ja kontrollisüsteemi kohta.

723/97 Nõukogu määrus (EÜ) nr. 723/97 22. aprillist 1997 liikmesriikide EPATF tagatiste osa kulutuste kontrolli puudutavate tegevusprogrammide kohta.

515/97 Nõukogu määrus (EÜ) nr. 515/97, mis käsitleb liikmesriikide võimude vastastikuse abi ning nende võimude ja Komisjoni koostööd tagamaks tolli- ja põllumajandusalaste õigusaktide korrektne kohaldamine.

386/90 Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 386/90 12. veebruarist 1990 seire kohta, mida teostatakse tagasimakseid saama

õigustatud põllumajandustoodete suhtes nende eksportimise ajal.

Struktuurifondid

Määrus/direktiiv jne

2052/88

Valdkond

Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 2052/88 24. juunist 1988 struktuurifondide ülesannete kohta ja nende tõhususe kohta ning nendevahelise ja Euroopa Investeerimispannga vahelise tegevuse koordineerimise kohta ning muude olemasolevate finantsinstrumentide kohta (rakendusakt 4253/88).

4253/88

Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 4253/88 19. detsembrist 1998, millega kehtestatakse määruse (EMÜ) nr. 2052/88 rakendussätteid, mis puudutab erinevate struktuurifondide vahelise ja Euroopa Investeerimispannga vahelise tegevuse koordineerimist ja muid olemasolevaid finantsinstrumente.

Tollialane koostöö

Määrus/direktiiv jne

210/97

Valdkond

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr. 210/97/EÜ 19. detsembrist 1996, millega võeti vastu tollialane tegevusprogramm Ühenduses (Toll 2000).

Summade tagasinõudmine ja sanktsioonid

Määrus/direktiiv jne

595/91

Valdkond

Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 595/91 4. märtsist 1991, mis puudutab seoses ühtse põllumajanduspoliitika finantseerimise rikkumiste ja valesti makstud summade tagasinõudmist ning ühtse infosüsteemi loomist selles vallas.

1681/94

Komisjoni määrus (EÜ) nr. 1681/94 11. juulist 1994, mis puudutab seoses struktuuripoliitika finantseerimise rikkumiste ja valesti makstud summade tagasinõudmist ning ühtse infosüsteemi loomist selles vallas.

1469/95

Nõukogu määrus (EÜ) nr. 1469/95 22. juunist 1995 abinõude kohta, mis tuleb tarvitusele võtta seoses EPATF tagatiste osa poolt toetatavate tegevusaladega.

745/96

Komisjoni määrus (EÜ) nr. 745/96 24. aprillist 1996, mis kehtestab üksikasjalikud reeglid Nõukogu määruse (EÜ) nr. 1469/95 22. juunist 1995 abinõude kohta, mis tuleb tarvitusele võtta seoses EPATF tagatiste osa poolt toetatavate tegevusaladega täitmiseks.

Lisa 5. Lühendite loetelu

ACA	Austrian Court of Audit = <i>Rechnungshof</i> – Austria Kontrollikoda
ACCT	Agence Comptable Centrale du Tresor (<i>Prantsuse Rahandusministeeriumi Arvestusagentuur</i>)
ACOFA	Agence Centrale des Organismes d’Intervention dans le Secteur Agricole (<i>Prantsuse Põllumajandussektori Suunisorganisatsioonide Keskagentuur</i>)
AMA	Agrarmarkt Austria
AMS	Arbeitsmarktservice (<i>Austria Riigiteenistujate Talitus</i>)
ATS	Austrian Schillings = <i>Österreichische Schilling</i>
BCC	Budgetary Control Committee of the European Parliament (<i>Euroopa Parlamendi Eelarvekontrolli Komisjon</i>)
BHG	Bundeshaushaltsgesetz (<i>Austria Föderaaleelarveseadus</i>)
BHV	Bundeshaushaltsverordnung (<i>Austria Föderaaleelarve määrus</i>)
C&AG	Comptroller & Auditor General (<i>kontrolör ja peaaudiitor</i>), Ühendkuningriik
CAP	Common Agricultural Policy (<i>Ühtne põllumajanduspoliitika</i>)
CEC	Council of the European Communities või Central European Countries (<i>Euroopa Ühenduste Komisjon</i> või <i>Kesk-Euroopa riigid</i>)
CICC	Commission de Co-ordination des Controles Communautaires (<i>Prantsuse Koordineeriv Komisjon Ühenduse Kontrollide suhtes</i>)
CNASEA	Centre National pour l’Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (<i>Prantsuse Farmistruktuuride Planeerimise Rahvuslik Keskus</i>)
COCOLAF	UCLAF’s Advisory Committee for the Co-ordination of Fraud Prevention (<i>UCLAF’i nõuandev komisjon pettuste vältimise koordineerimiseks</i>)
COREPER	Committee of Permanent Representatives of the European Union (<i>Euroopa Liidu alaliste esindajate alaline komisjon</i>)
CSF	Community Structural Framework (<i>Ühenduse raamstruktuur</i>)
DAFSE	European Social Fund Affairs Department (<i>Euroopa Sotsiaalfondi asjade osakond</i>)
DAS	Declaration d’Assurance (Statement of Assurance – SOA)
DATAR	Delegation a l’Amenagement du Territoire et a l’Action Regionale (<i>Prantsuse Regionaalplaneerimise Delegatsioon</i>)
DB	Draft Budget (<i>eelarve projekt</i>)
DFID	British Department for International Development (<i>Rahvusvahelise Arengu Briti Osakond</i>)
DG V	Directorate-General V (Employment, Industrial Relations & Social Affairs) of the European Commission (<i>Euroopa Komisjoni viies peadirektoraat (tööhõive, tööstussuhted ja sotsiaalasjad)</i>)
DG VI	Directorate-General VI (Agriculture) of the European Commission (<i>Euroopa Komisjoni kuues peadirektoraat (põllumajandus)</i>)

DG IX	Directorate-General IX (Personnel and Administration) of the European Commission (<i>Euroopa Komisjoni üheksas peadirektoraat (personal ja haldus)</i>)
DG XVI	Directorate-General XVI (Regional Policies) of the European Commission (<i>Euroopa Komisjoni kuuteistkümmes peadirektoraat (regionaalpoliitika)</i>)
DG XIX	Directorate-General XIX (Budgets) of the European Commission (<i>Euroopa Komisjoni üheksateistkümmes peadirektoraat (eelarved)</i>)
DG XX	Directorate-General XX (Financial Control) of the European Commission (<i>Euroopa Komisjoni kahekümmes peadirektoraat (finantskontroll)</i>)
DGCCRF	Direction Generale de la Concurrence, de la Consommation et de la Repression des Fraudes (Prantsusmaa Konkurentsi, Tarbimise ja Pettuste Ärahooldmise Peadirektoraat)
DGDDI	Direction General des Douances et des Droits Indirects (Prantsusmaa Tolli- ja Kaudsete Maksude Peadirektoraat)
EPATF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (=FEOGA prantsuse keeles)
EC	European Community või European Commission või European Council (<i>Euroopa Ühendus või Euroopa Komisjon või Euroopa Nõukogu</i>)
EKK	European Court of Auditors (=CCE prantsuse keeles)
ECOFIN	Economic & Finance Council of Ministers (<i>Majandus- ja Rahandusministrite Nõukogu</i>)
ECSC	European Coal and Steel Community (<i>Euroopa Sõe ja Teras Ühendus</i>)
ECU	European Currency Unit (<i>Euroopa arveldusühik</i>)
EDF	European Development Fund (<i>Euroopa Arengufond</i>)
EEA	European Economic Area (<i>Euroopa Majandusala</i>)
EEC	European Economic Community (<i>Euroopa Majandusühendus</i>)
EES	European Economic Space (<i>Euroopa Majandusruum</i>)
EIB	European Investment Bank (<i>Euroopa Investeerimispank</i>)
EMS	European Monetary System (<i>Euroopa Rahasüsteem; koosneb kahes osast: eküü ja ERM</i>)
EMU	Economic and Monetary Union of the EC (<i>ka: European Monetary Union</i>) (<i>EÜ Majandus- ja Rahaliit, Euroopa Rahaliit</i>)
EP	European Parliament (<i>Euroopa Parlament</i>)
ERDF	European Regional Development Fund (<i>Euroopa Regionaalarengu Fond</i>)
ERM	Exchange Rate Mechanism (<i>Vahetuskursi mehhanism</i>)
ESA	European Standards for Accounting (<i>Euroopa raamatupidamisstandardid</i>)
ESF	European Social Fund (<i>Euroopa Sotsiaalfond</i>)
EU	European Union (<i>Euroopa Liit</i>)
EURATOM	European Atomic Energy Community (<i>Euroopa Aatomienergia Ühendus</i>)
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions (<i>Euroopa Kõrgeimate Kontrolli- ja Auditiasutuste Organisatsioon</i>)
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities (<i>Euroopa Ühenduste</i>

	<i>Statistikatalitus</i>)
FEOGA	Vt. EPATF
FF	Prantsuse frank
FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance
FIM	Soome mark
FIRS	Fonds d'Intervention et de Regulation du Marche du Sucre (<i>Suhkruturu Interventsiooni ja Regulatsiooni Fond</i>)
GDP	Gross Domestic Product
GGE	General Government Expenditure (<i>valitsuse üldkulud</i>)
GNP	Gross National Product
IBAP	British Intervention Board for Agricultural Produce (<i>Briti Põllumajandustoodangu Sekkumisamet</i>)
ICLAF	Instance de Co-ordination de la Lutte Anti Fraude (<i>pettuse vastu võitlemist koordineeriv asutus Prantsusmaal</i>)
ICN	Institutions de Controle Nationales (<i>rahvuslikud kontrolliasutused</i>)
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (<i>Portugali Põllumajanduse ja Kalanduse Arengu Abistamise ja Rahastamise Instituut</i>)
IFAP	International Federation of Agricultural Producers (<i>Rahvusvaheline Põllumajandustootjate Föderatsioon</i>)
IGC	Inter-governmental Conference (<i>valitsustevaheline konverents</i>)
IGF	(Portuguese) Inspectorate General of Finance (<i>(Portugali) Rahanduse Peainspektorat</i>)
INGA	Portugali Rahvuslik Põllumajandusinterventsiooni ja Tagatise Instituut
INSEE	Instutit National de la Statistique et des Etudes Economiques (<i>Prantsuse Rahvuslik Statistika ja Majandusuuringute Instituut</i>)
INTERBEV	Association Nationale Interprofessionnelle du Betail et des Viandes (<i>Prantsuse Rahvuslik Karja ja Liha Elukutsete Vaheline Ühendus</i>)
INTERLAIT	Association Nationale Interprofessionnelle du Lait (<i>Prantsuse Rahvuslik Piimanduse Elukutsete Vaheline Ühendus</i>)
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions (<i>Kõrgeimate Auditi- ja Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organsiatsioon</i>)
ISC	Institutions Superieures de Controle (<i>inglise keeles SAI</i>)
IT	Information Technology (<i>infotehnoloogia</i>)
MoA	Ministry of Agriculture (<i>Põllumajandusministeerium</i>)
MoF	Ministry of Finance (<i>Rahandusministeerium</i>)
MS	Member State of the European Union (<i>Euroopa Liidu liikmesriik</i>)
MUS	Monetary Unit Sampling
NAI	National Audit Institution
NAO	National Audit Office (<i>riigikontroll</i>)

NATO	North-Atlantic Treaty Organisation
ONIC	Office National Interprofessionnel des Cereales (<i>Prantsuse Rahvuslik Teraviljanduse Elukutsete Vaheline Ühendus</i>)
ONILAIR	Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers (<i>Prantsuse Rahvuslik Piimanduse ja Piimatoodete Elukutsete Vaheline Ühendus</i>)
OR	Own Resources (<i>omavahendid</i>)
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt (<i>Austria Statistika Keskamet</i>)
PAC	Public Accounts Committee (mitmetes parlamentides)
PDB	Preliminary Draft Budget (<i>esialgne eelarveprojekt</i>)
PMU	Project Management Unit (<i>projektijuhtimise üksus</i>)
PR	Permanent Representation in Brussels (<i>alaline esindus Brüsselis</i>)
PRG	Commission's Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2000
PSA	Soome parlamentäärsed riigikontrolörid
RR	Rootsi parlamentäärsed audiitorid = <i>Riksdagensrevisorer</i>
RRV	Rootsi Riigikontroll = <i>Riksrevisionsverket</i>
SAI	Supreme Audit Institution (<i>Kõrgeim Auditi- ja Kontrolliasutus</i>)
SCA	Special Committee for Agriculture (<i>Põllumajanduse Erikomisjon</i>)
SEK	Rootsi kroon
SEM 2000	Sound and Efficient Management Programme (Financial Management Reform Programme) (<i>Aruka ja Tõhusa Juhtimise Programm (Finantsjuhtimise Reformi Programm)</i>)
SF	Structural Fund (<i>struktuurifond</i>)
SGAR	Secrétaire General pour les Affaires Regionales (<i>regionaalasjade peasekretär Prantsusmaal</i>)
SGCI	Secretariat du Comité Interministeriel pour les Questions Economiques Europeennes (<i>Euroopa Majandusajade Ministeeriumidevahelise Komitee Sekretariaat Prantsusmaal</i>)
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
SME	Small and Medium-sized Enterprises (<i>Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted</i>)
SOA	Statement of Assurance (=DAS)
SPD	Single Programming Document (<i>ühtne programmdokument</i>)
TEN	Trans European Network
UCLAF	European Commission's Unit for the Co-ordination of Fraud Prevention (<i>Pettuste ärahoidmise koordineerimise üksus Euroopa Komisjonis</i>)
VAT	Value Added Tax (<i>käibemaks</i>)
ZA/E	Zollamt Erstattungen (<i>Austria Tolliamet</i>)

Lisa 6. Koordineeriva grupi liikmed

AUSTRIA

Pr. Edith PETERS, vanemökonomist
Rahandusministeerium

Hr. Hans-Peter TUSCHLA, audiitor
Rechnungshof Austria, Euroasjade osakond

TŠEHHI VABARIIK

Hr. Bohdan HEJDUK, direktor
Kõrgeim Auditi- ja Kontrolliasutus, Riigitulude osakond
Pr. Drahomira VASKOVA, riigieelarve divisjoni juht

Rahandusministeerium, Rahanduspoliitika ja analüüsi osakond

TAANI

Hr. Hans ANDERSEN, divisjoni juht
Rigsrevisionen

SOOME

Pr. Eija-Leena LINKOLA, nõustaja
Rahandusministeerium, Riigijuhtimise osakond

Hr. Samu TUOMINEN, teaduslik töötaja
Statens Revisionsverk

UNGARI

Hr. Csaba LASZLO, riigisekretäri asetäitja
Rahandusministeerium

Hr. Laszlo NYIKOS, asepresident
Riigikontroll

POOLA

Pr. Barbara BAKALARSKA, ministri nõunik
Rahandusministeerium, Riigieelarve osakond

Hr. Pawel BANAS, majandusnõunik
Riigikontroll, Majanduse ja eurointegratsiooni osakond

Pr. Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK, divisjoni juht
Eurointegratsiooni komitee, Välisabi osakond, EL fondid ja programmid

Pr. Stanislaw KUDACH, asedirektor
Rahandusministeerium, Riigieelarve osakond

Dr. Jacek MAZUR, presidendi nõunik
Riigikontroll

PORTUGAL

Hr. Vitor CALDEIRA, peainspektori asetäitja
Inspeccao-Geral de Financas

Pr. Helena LOPES
Tribunal de Contas

ROOTSI

Pr. Ulrika BARKLUND LARSSON, majandus- ja finantsnõunik
Rootsi alaline esindus Euroopa Liidus

(Rahandusministeeriumi esindaja)

Hr. Michael KOCH, esimene sekretär
Rahandusministeerium

Hr. Lage OLOFSSON, peaauditiitori assistent
Riksrevisionsverket

ÜHENDKUNINGRIIK

Hr. Nick ILETT, EL finantsjuht
Rahandusministeerium

Hr. Cliff KEMBALL, auditijuht
Riigikontroll