

AVALIKUKS KASUTAMISEKS
OCDE/GD(97)163

EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE MÕJUD

ESIMENE OSA:
EELARVESTAMINE JA FINANTSKONTROLL

SIGMA KOGUMIK: Nr. 19

EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISE MÕJUD
ESIMENE OSA: EELARVESTAMINE JA FINANTSKONTROLL

SIGMA KOGUMIK: Nr. 19

MAJANDUSLIKU ARENGU JA KOOSTÖÖ ORGANISATSIOON (OECD)

Pariis

56410

SIGMA PROGRAMM

SIGMA - Toetusprogramm Valitsemise ja Juhtimise Täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides - on loodud turumajandusele siirduvate riikidega koostööd tegeva OECD keskuse ja Euroopa Liidu PHARE programmi ühisel algatusel. See ühiselt loodud programm toetab kolmeteist turumajandusele siirduva riigi püüdlusi reformida avaliku sektori haldusjuhtimist ja seda programmi rahastab peamiselt PHARE.

Majandusliku koostöö- ja arenguorganisatsioon on 29 arenenud turumajandusega riigi valitsustevaheline organisatsioon. Organisatsiooni nõustav ja abistav tegevus on peamiselt suunatud reformide teostamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ning endises Nõukogude Liidus ja seda kõige erinevates majandusvaldkondades. PHARE tagab finantssubsiidiume, et toetada oma partnermaid Kesk- ja Ida-Euroopas arenguastmeni, mil nad on valmis enesele võtma Euroopa Liidu liikmesriigi kohustusi.

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

Asutatuna 1992. aastal, tegutseb SIGMA sisemise lülina OECD Avaliku Juhtimise Teenindamises, mis varustab avaliku juhtimise alase informatsiooni ja ekspertanalüüsidega 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 oskusteomandamiseks.

SIGMA püüab:

- * abistada toetust saavaid riike nende otsinguis muuta valitsemine heaks, mis tähendab juhtimise tõhustamist ja avalikus teenistuses hõivatute suhtumiste tõstmist nii demokraatia väärtustesse, eetikasse kui ka seadusenormide järgimisse.
- * aidata kord-korralt tõsta kohalike juhtide kompetentsust riigivalitsemise tasandil, et see rahuldaks rahvusvahelise suhtlemise nõudeid ja oleks vastavuses kavale integreeruda Euroopa Liitu.
- * toetada Euroopa Liidu ja teiste doonorriikide initsiatiivi, kes abistavad reformida avaliku sektorijuhtimist toetusisaavates riikides ja anda omapoolne panus doonorriikidetegevuse koordineerimisel.

Kogu selle töö juures omab esmase koha ikkagipüüdluste kõrgeim prioriteet, valitsuste vahelise koostöö hõlbustamine. Nimetatud tegevusse kuulub ka Kesk- ja Ida-Euroopa avaliku sektori struktuuride kujundamisega tegelejate logistiline abistamine, nende kujundajate omavahelise kogemuste vahetamise korraldamine, samuti koostöö samasuguste tegutsejatega demokraatlikes maades.

SIGMA töötab viies erinevas valdkonnas: täitevvõimu reform ja rahvuslik strateegia; poliitikategemise juhtimine; kulutuste juhtimine; avaliku sektori juhtimine; täitevvõimu mõõdapanekud (tegematajätmised).

OECD Autoriõigus, 1997

Avaldused käesoleva materjali paljundamisloa saamiseks, samuti kogu või osa materjali tõlkimiseks esitada: Head of Publications Service, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris

Cedex 16, France.

Käesolevas kogumikus väljendatud seisukohti ei tohi esitada kui Euroopa Komisjoni, OECD 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. 20 – Euroopa Liiduga ühinemise mõjud. Teine osa: Välisaudit, mis käsitleb liitumise mõju välisauditile.

Nende väljaannete eesmärgiks on abistada Kesk- ja Ida-Euroopa riike, kes taotlevad 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, workshoppidele 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 “Les incidences de l’adhésion à l’Union européenne – Partie 1, processus de budgétisation et contrôle financier (Documents SIGMA : No 19)”

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>

Siia tuleb SISUKORD

ÜLEVAADE VÄLJAANDEST

C.J. Carey.1

1. Üheks põhinõudeks EL liikmesriigile on kuuletumine Eurokomisjoni eelarve koostamise ja finantskontrolli nõuetele. Uutele liikmesriikidele võib liikmelisusega kaasneda lisanõuete kehtestamine rahvuslike eelarvete koostamise protseduuridesse. Käesoleva ülevaatelise väljaande tekst koondab artiklid erinevatest riikidest, milles kirjeldatakse väljaandesse valitud EL liikmesriikide kogemusi üksikasjaliselt. Jätuks käesolevale väljaandele on SIGMA kogumik No. 20: Kaasnähud Euroopa Liitu astumisel - osa 2, Välisaudit, milles kirjeldatakse liitumise mõju kontrollimisele. Mõlema kogumiku puhul on riikide kohta esitatud analüüsil kaks lähenemist, anda võimalus kirjutises peegeldatu põhjal omandada kogemusi ja ainet arutlusteks.
2. SIGMA loodab, et koondades ühte kogumikku erinevad näited eelarve koostamise ja finantskontrolli nõuetele allumisest seoses EL liikmelisusega, on õpetlik liikmeks taotlevatele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, olles samal ajal teeviidak võimalikele tulevikukatsumustele kontekstis käivitunud finantsjuhtimise reformi programmiga EL-s.
3. Käesolev ülevaatlik kogumik pakub mõnede liikmesmaade kirjeldatud kogemuste puhul destilleeritud näiteid. Paratamatult on sellised näited nii lihtsustatud kui ka spetsiaalselt valitud. Selleks, et arusaamine EL eelarve koostamise ja finantskontrolli nõuetest oleks täielikum, ei ole õppe eesmärgil asendatud vastavat seadusandlust, milline on kantud nimestikku lisas 4.
4. Kuni viimase ajani ei püütud EL seadustega rahvusliku eelarve koostamist spetsiaalsekohustava mehhanismiga juhtida ning liikmesriikidele jäi laialdane voli vabaks otsustamiseks, kuidas parimal viisil ühitada EL eelarvest saadavaid ja eelarvesse kantavad vahendeid oma rahvuslike finantsidega. See olukord võib aga nüüd muutuda.
5. EL finantside juhtimise mehhanismide küsimused on olnud viimase kümne aasta vältel institutsioonide vaheliste ja liikmesmaade siseste kestvate diskussioonide põhiteemaks. Reformide tähtsust on selgitatud eesmärgiga tugevdada aruandlust ja väärtustada raha. Liidu laienemine ja eelläbirääkimised on sobivad, et lisada hoogu reformiprotsessile nii EL eelarve koostamise eeskirjadesse kui ka kulutuste poliitika põhimõtetele, mida kannab EL eelarve, eriti põllumajanduse ja struktuuriressursside poliitika. Kogumikes toodud artiklitest nähtub, eriti mõne hiljutise EL-ga liituja seisukohalt, et liitumine võib kujuneda rahvuslikes poliitilistes struktuurides ja finantsüsteemides kulgevate põhjapanevate reformide kulgemise üheks elemendiks. Sellisel juhul peavad reformiprotsessid EL-s ja rahvuslikul tasandil üksteist vastastikku toetama.

1. Eelarve - Ülevaade

6. Komisjon, Nõukogu ja Parlament annavad omapoolse panuse, mille tulemusena EL eelarve võetakse igal aastal vastu, kusjuures Parlamendil on öelda otsustav sõna eelarve enamike

1 1. 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

osade kohta. Kogu protsess on pikk ja keerukas. Protsessiga tutvumine on igale uuele liikmesriigile üheks olulise tähtsusega esmaseid õigusi.

7. Kõik EL eelarve tulud on pärit liikmesriikidest ja liikmesriigid kasutavad üle 80 protsendi eelarve kuludest, kuigi Komisjonile jääb kõrgeim vastutus eelarve elluviimise eest. Liikmesriigi seisukohalt vaadatuna asendavad mõned EL kulutused samaväärseid rahvuslikke kulutusi. Seda on harjutud õigeks pidama enamike EL põllumajandustoetuste kasutamisel, mis seni on end osaliselt ka õigustanud. Kuid on muid kulutusi, mis tõepoolest ja kavandatult on täienduseks võrdväärsetele rahvuslikele programmidele. Ilmekas näide selles osas on struktuuralsed fondid (SFs).

8. Iga antud mahuga EL eelarve, iga liikmesriigi panus selles (ja selle lahtilõhkumine erinevate tuluallikate lõikes) on a priori määratletud EL seadusega; kuid eelarve kui tervik on endastmõistetavalt läbirääkimise objekt liikmesriikide ja institutsioonide vahel. Ühe liikmesriigi kohustuste maht eelarve koostamisel ja eelarve muude tulude vaherkord on märkimisväärses ulatuses läbirääkimise küsimus.

9. Liikmesriigil on vajadus varustada end, et täita suhetes eelarvega kolme tähtsat rolli:

i) informatsiooniga seotud roll: liikmesriik vajab usaldusväärset informatsiooni ja seda kättesaadaval kujul, selleks et hinnata ja prognoosida EL eelarve mõju rahvuslikule eelarvele; see on samal ajal oluline allikas Komisjoni eelarve algandmetele, eriti oma ressursside prognoosiks, põllumajandusinventari muutuste hindamiseks ja SF programmide arengunäitaja tuletamiseks. Liikmesriigil on Rooma lepingu artikkel 5 alusel üldine kohustus (mida tugevdati Amsterdami lepinguga veelgi) abistada Komisjoni tema vastutusrikkas kohustusel juhtida eelarvet.

ii) läbirääkimistega seotud roll: oma huvidest lähtudes on liikmesriigil soov läbirääkimisteks, (a) kui Nõukogu liige eelarve mahu ja struktuuri suhtes, ja (b) kui Nõukogu liige, et pidada kahepoolseid läbirääkimisi Komisjoniga, selleks et maksimiseerida SFs saadavaid abirahasid.

iii) järeleandmistega seotud roll: liikmesriik peab nõustuma kõigi EL eelarve tulude kogumiseks ja ülekannete tegemiseks kehtestatud vastavate EL seadustega ning peab tagama kõigi EL eelarvest saadud fondide nõuetekohase haldamise. Ta peab olema hoolas, et tõkestada, avastada ja teatada pettustest ja korrarikkumistest, mida pannakse toime EL fondide vastu. Komisjon nõuab liikmesriigilt mitte ainult seadustega nõustumist, vaid ka valmisolekut, et dokumentaalse ülestähenduse või muu tõestusmaterjali alusel oleks ta võimeline pärast fondidega juhtunut tõestama, et ta ka vastavalt seadusele toimis.

10. Liikmelisust taotlevale riigile on esitatud rollide täitmine sobilik just selleks, et sisse viia olulisi muutusi valitsusaparaati ja kulutada selleks täiendavaid ressursse. Aruandlus, audiitorekspertiis ja kogu arvutustehnika peavad olema eriti ajakohased. Juhtub harva, kui aasta mõnes kvartalis ei ole Brüsselis Nõukogu päevakorras ministeeriumi või ametkonna tasemel eelarve koostamise üht või teist liiki toimingut arutamise. Huvide korrastamise vajadus, mida mõjutab EL eelarve ning sellele kiire reageerimise vajadus nõuavad rahvuslikelt esindustelt Brüsselis, et liikmesriikidel on pakiline vajadus omada kohapeal tegus toimekond, kes suudab edukalt sooritada koordineerimistegevust erinevate valitsusasutuste arvamuste alusel.

2. Liikmesriik kui kaasaaitaja

11. Edastada riigi ettekande kaudu mulje sellest, kuidas on kohandatud "oma ressursside" süsteemi nõuetega (vaata Lisa 3 "Vajalike tingimuste loetelu"), osutus enamikele liikmesriikidele raskeks katsumuseks.

12. Selleks, et anda üle EL-le nõutud summad riigi oma ressurssidest (kõik tollimaksud ja põllumajanduselt kogutud maksud) ning nõutud osa VAT-i tuludest, kerkib tulevasel liikmesriigil vajadus omaks võtta kõik kehtestatud piinormid ja kohandada ümber kodumaine maksukorraldus. Näiteks Portugali aga ka teiste riikide valitsustele oli liikmeks astumisel kerkinud üheks peamiseks probleemiks vajadus tõsta tolliametnike kutseoskusi teenistusredeli kõikidel astmetel. Probleemile leiti selline lahendus, et Komisjonis korraldati tolliametnikele laiaulatuslik väljaõppe kursus. Astumine EL toob kaasa, et tuleb omaks võtta EL maksustamise tasandid ja tollimaksud (subjekt kõikide transiitide korraldamisel). Austria valitsus mainis oma riigi ettekandes kogemuste põhjal järgmist: "Üheks oluliseks ülesandeks liitumist ette valmistades on vajadus ette näha rahvusliku tolliseadusandluse õigeaegne harmoniseerimine". Liitumisega kaasneb ka VAT-i kui kaudse maksusüsteemi sisseviimine neis riikides, kus sellist maksustamist veel ei kehti.

13. EL näitajatega kokkusobivate GNP näitajate tagamine võib samuti põhjustada raskusi uutele liikmesriikidele. Rootsi valitsus on kommenteerinud: "Erinevate maksude suhtes, mis on kehtestatud oma ressurssidest (Rootsi panus) EL eelarvesse, on VAT-i baasil kehtestatud maksed kõige keerukamad ja nõuavad uusi arvestusi ning head statistilist dokumentatsiooni. Selle tõttu on oluline ümber kohandada rahvuslik aruandlus sellisel teel, et ta suudaks varustada informatsiooniga nõuete kohaseid arvestusi, mida tehakse GNP baasil maksustamiseks."

14. Kuigi liikmesriigi poolse EL eelarvesse tehtava panuse korra üldine väljaarendamine kuulub rahvusliku rahandusministeeriumi ülesannete hulka, on paslik, et rahandusministeeriumi allüksuste juhid kaasavad sellesse ka erinevaid riigiameteid ning valitsustasandeid. On ju sellega seotud põllumajanduspoliitika, tollid, kaudne maksustamine ja statistika. Enamus liikmesriike on pidanud vajalikuks moodustada rahandusministeeriumi eelarve osakonna sees spetsiaalne allüksus koordineerimaks kogu tegevust, mis on seotud arvestuste läbiviimise, ettekannete koostamise ja liikmemaksude tasumisega. Rootsi kogemus on seejuures tüüpiline: "Meie arvates on tähtis, et töö, mis on seotud liikmesriigi panuse küsimustega, oleks tervikuna koordineeritud. Selline koordineerimine võiks aset leida rahandusministeeriumi funktsioonides. See pakuks võimaluse mitte ainult tervikliku pildikujundamiseks olukorrast, vaid luua koos ning Komisjoni vajadusi rahuldav hea vastastikune andmebaas ja dialoogsüsteem. See teeks olukorra lihtsamaks nii Komisjonile kui ka rahvusliku avaliku teenistuse juhtkonnale."

15. Niinimetatud "traditsioonilised oma ressurssid" (kõigi liikmesriikide tulud sissenõutud maksudest ja tollimaksudest on vähem kui 10 protsenti kogutust) on juriidiliselt ühenduse omand. Liikmesriik tegutseb kui ühenduse agent, kogudes fonde ja garanteerides, et EL need ka kätte sai. Need fondid tuleb seetõttu koheselt üle kanda jättes kõrvale rahvusliku eelarve koostamise protseduurid. Mõned liikmesriigid kasutavad pro forma sissekandeid rahvuslikku eelarvesse, et informeerida oma parlamenti näitajate olemasolust.

3. Liikmesriik tulusaajana.

(a) Põllumajanduse (garanteerimise) fond

16. See fond moodustab umbes poole kogu EL eelarve kuludest. Päevast päeva toimub juhtimis- ja arvepidamistöõ kulutustega, mis on üle kantud liikmesmaadele, kuid mida täielikult kompenseerib Komisjon. On vähemalt 2,5 kuune viivitus fondide väljamaksmisel tulusaajale riigile ja Komisjoni poolt vormistatud kompenseerimisevahel. Uus liikmesriik peab olema seetõttu ettevalmistatud, et hankida algset stardifinantsi.

17. Igasugune fondi pooltfinantseeritav moodus on kindlalt määratletud spetsiaalses seadustikus (Nõukogu ja/vfinantseeritav moodus on kindlalt määratletud spetsiaalses seadustikus (Nõukogu ja/v _____B*_OJ_QJ_U_mH%____j____B*_OJ_QJ_U_mH%____B*_mH%_CJ_____B*_OJ_QJ_mH%_6h_____ seadusliku moodusega. Mõned kulutuste liigid, eriti need, mis on ettenähtud hinnatoetusena, ei ole püsivad ning neid on raske prognoosida. Arvukad töögrupid Brüsselis püüavad hoida ranget joont igakuiste kulutuste jadas, samal ajal aga teised töögrupid analüüsivad Komisjoni ettepanekuid uute seaduste kehtestamiseks või vanadele täienduste sisseviimiseks - tavaliselt on eesmärgiks finants- ja aruandluskontrolli tugevdamine liikmesmaades ning riski ja pettuste vähendamine. Selline tegevus esitab põllumajanduse ja eelarve ekspertidele ranged nõuded aja (ja ka läbirääkimisostkuste) suhtes.

18. Liikmesriik on kohustatud looma ühe või mitu maksetega tegelevat ametit, kes on kui veokid liikmesmaa ja EL vahel, teostades väljamakseid tulusaajale fondi vahenditest. Makseid teosta ameti staatus kinnitatakse (liikmesriigi poolt) vaid neile asutustele, kes näitavad võimekust hoida kõrgstandardeid arvepidamise, finantsjuhtimise ja finantskontrolli alal. Kriteeriumid, millele liikmesriik saab toetuda kui ta otsustab makseid teostava ameti sobivuse üle, on üksikasjaliselt kirjas 1995 aasta seaduses (Seadus 1663/95). Liikmesriik peab ka otsima sertifikaati omava asutuse (see peab olema oma funktsioonides olema makseid teostavast asutusest sõltumatu ja ei pea olema avaliku sektori asutus), kes teostab iga-aastast audiitorkontrolli igas EL makseid teostavas asutuses.

19. Niinimetatud "aruandluse läbipaistvaks" muutmise aktsiooni raames revideerib Komisjon makseid teostava asutuse aasta aruandeid sertifitseeritud audiitorasutuse revideerimiste valgusel. Lisaks sellele ja lahus aasta aruande kontrollimisest võib Komisjon võtta makseid teostava asutuse palju põhjalikuma auditeerimise subjektiks vastavalt EL reeglitele, mis puudutab EL fondide käsutajaid. Seda laadi auditeerimist tehakse sageli rohkem kui ühes liikmesriigis. Kui Komisjon leiab tõenduse, et makseid teostav asutus on tegutsenud mitte kooskalas EL reeglitega, vähendatakse asutuse aastast fondeerimist sellises mahus, mis peegeldub Komisjoni hinnangus kahjuna EL fondile.

20. Makseid teostav asutus on audiitorkontrollimise subjektiks ka Euroopa Kontrollikoja kui EL välisauditi instantsile. Kontrollikojal ei ole täidesaatvat võimu liikmesriigi sanktsioneerimiseks, kuid Kontrollikoja avastused, mis esitatakse Nõukogule ja Parlamendile, võivad viia selleni, et Komisjon nõuab seadusevastaselt teostatud maksete heastamist. Liikmesriigid peavad üha suureneva põhjalikkusega vastama igale kriitikale, mida EL fondide kasutamise osas tegi Kontrollikoda ning selgitama, mida nad on ette võtnud asi korda saaks.

21. Seadus 1663/95 esitab ühe uue olulise muutuse EL eelneva praktika suhtes, mis lubas liikmesriigil tõlgendada EL finantskontrolli nõudeid rahvusliku valitsemistraditsioonide ja

-kogemuste vaatevinklist lähtudes. Nimetatu näitab vajadust kõrvaldada ühtesobimatud põhimõtted toetuste jagamise ja Komisjoni vastutuse vahel, mis nõuab EL varade kaitsmist.

22. Väljamakseid teostav amet vajab vilunud spetsialiste nii põllumajanduse kui ka EL eelarve koostamise seadusandlusealal ning nad peavad omama valitsusstruktuuris sellise positsiooni, mis annab õiguse ja ergutab neid koordineerima oma tööd kolleegidega rahandusministeeriumis. Kõige olulisem on aga see, et väljamakseid teostav amet vajab spetsialiste, kes on kompetentsed finantsjuhtimise alal ning nende ametikoha kõrge positsioon tuleneb finantskontrolli teostamise nõuetest

(b) Strukturaalsed fondid

23. SF kaasfinantseerib mitmeaastaseid programme liikmesriikides. Kontrastiks Põllumajanduse fondi kulutustele, mida iseloomustab automaatseks muudetu kõrge aste, on Strukturaalse fondi kulutamisel tugevalt väljenduv iseotsustamise element. FS-steraldatava potentsiaalse toetuse optimaalne rakendamine on liikmesriigile pingeline töökohustus, see tingib ja sellepärast järgnebki ulatuslik koostöö, mis oma korda esitab nõude järgida neid partnerluse printsiipe, millele toetub kogu SF tegevus. Nagu Austria artiklis märgitud : " Partnerluse süsteem on üpris keerukas suure arvu osalejate tõttu nii riigi, regiooni, omavalitsuse kui ka EL taseme. Sellega kaasneb ränk töökoormus ja suured finantskulud, mis külvab umbusaldust algselt positiivse instrumendi vastu. See ei ühti administreerimise läbipaistvuse ideaalsetele printsiipidele ja muudab tülikamaks finantskontrolli."

24. Pakkumiste ettevalmistamine abi kasutamiseks nõuab rahvuslikult valitsuselt astumist koostöösse erinevate nägemustega, mis on valitsuse mitmesugustel tasanditel ja ametitel, samuti valitsusevälistel asutustel. Käigusolevate programmide monitooring on teiseks kollektiivseks tegevuseks, millesrahvusriiklikud, regionaalsed ja omavalitsuse ning Komisjoni esindajad osalevad. Ajaloolistel põhjustel on mõned toetuse objektid, milles erinevate fondide panused omavahel osaliselt kattuvad. Sellel põhjusel on koostöö SF-ga viinud töökoormuse suurenemisele ja enamikes liikmesriikides muutnud mõne riigiasutuse funktsioone, mis mitmel juhul on nõudnud uute struktuuride loomist, nagu spetsiaalne allüksus Euroopa Sotsiaalfondiga (ESF) koostööks UK-s ja Portugalis, viimatimainitus loodi see enne astumist EL.

25. Mis puudutab finantskontrolli, siis liikmesriigid on kohustatud tõestama kõikide toimingute t25. Mis puudutab finantskontrolli, siis liikmesriigid on kohustatud tõestama kõikide toimingute tJ_U_mH%__j__B*_OJ_QJ_U_mH%__B*_mH%_CJ__iline kohustus, tuleb tõestada väljamakse nõude põhjendatust ja juhul kui on tegemist programmi viimase väljemaksega, peab neil olema eraldi kirjalik tõestus.

26. Need kohustused on vähem mahukad ja vähem üksikasjalised kui kriteeriumid, mis Seadus 1663/95 püstitab väljamakseid teostava ameti volitustele. On ju viimasel juhul (Rootsi näide) tegemist Valitsuse otsuse elluviimise moodusega, asutada uus siseauditi üksus, kellele on pandud kõrge valitsusasutuse vastutus FS-st eraldavate summade väljajagamisel.

27. Komisjoni teenistused oskavad ja juhivad SF kulutuste auditeid liikmesriikides koha peal ja võivad ka nõuda liikmesriigilt spetsiifiliste küsitluste läbiviimist. Iga tõendus korrapärase kohta kohustab tõenäoliselt Komisjoni nõudma abisaajalt tagasimaksu ja mis on sellele paratamatuks jätkuks, viib selleni, et kulud tuleb katta liikmesriigil endal. SF tehingud on samuti subjektiks Euroopa Kontrollikoja audiitorkontrollimistele.

33. Enamus liikmesriike on hiljem hakanud oma eelarvetes kasutama jämedat arvestust, kus toimingud EL eelarvega liidetakse eelarve tulude ja kulude kogusummale. Nimetatud numbrid aga ei sobi, et teha põhjalikku analüüsi EL eelarve mõju kohta, sest enamikel juhtudel jääb numbritena välja oluline osa riigi panusest ning mõned sissetulekud.

34. Teisest küljest aga, praktika viib veendumuseni, ja see on peamine põhjus, miks liikmesriigid selle omaks võtavad. Rõhuv osa fondide liikumisest võib kanda ilma raskusteta olemasoleva eelarve pealkirjastatud lahtritesse. Veel olulisem on EL vaatenurgast see, et kirjeldatud praktika kindlustab samad tagatised ja kontrollivõimalused ipso facto sobivatena nii EL kui ka rahvusliku eelarve fondidele. Maastrichti lepe nõuab liikmesriigilt olema võrdselt kohusetundlik ja täpne kaitsmaks nii EL kui ka rahvuslikke finantshuve.

35. Esitatu on hea näide küsimustest, mida liikmeks saamist taotlevad riigid võivad mitteametlikus korras läbi arutada enne liikmeks astumist Komisjoniga ning väljavalitud liikmesriikidega. Riigid, kellel puudub täielik arusaamine kogu põllumajanduse ja regionaalse arengu toetamise poliitikast, võivad mitte näha põhjusi, mis avavad EL toetuste kanalid läbi nende rahvusliku eelarve.

6. Kokkuvõte

36. Riike tutvustavad ettekanded rõhutavad kui tähtis on vara alustatud planeerimisel EL liikmeks saamisel. Näiteks, Soome kulutas enne liikmeks astumist rida aastaid selleks, et arendada oma finantsjuhtimine ja eelarve koostamise protseduurisujuva ja paindliku kohandamise kaasabil vastavaiks EL liikmele esitatud nõuetele.

37. Kaadri väljaõpe on ettevalmistuse üks olulisi elemente. Riike tutvustavad ettekanded (näiteks Portugal ja Rootsi) rõhutavad keeleõppe tähtsust. Finantsjuhtimise oskuste õpe peaks olema sama oluline.

38. Kõigepealt aga, nagu riike tutvustavad ettekanded näitavad, kui oluline on taotleja riigile arendada ametlikke kontakte Komisjoni ja liikmesriikidega koos tihedate ja kestvate mitteametlike kontaktidega tehnilisel tasemel nagu kontaktid vanemametnike ja poliitikute tasemel.

AUSTRIA

Edith Peters²

1. Ülevaatlik kokkuvõte peatükist

39. Ettekanne keskendub olulistele organisatsioonilistele muutustele, mis Austria rahvuslik valitsus on läbi teinud Austria ja Euroopa Liidu vahel usalduslikke finantssuhteid loomiseks.

40. Kirjeldatakse rahvuslikku valitsemissüsteemi ja tähtsamaid eelarve koostamisega tegelevaid organeid (neile seadusega antud volitused ehk "pädevus" küsimuste lahendamiseks, nende sisemine organisatsioon ja teenistujate arv), samuti EL liikmelisusega kaasnev finantsmõju rahvuslikule eelarvele, kaasaarvatud järelfinantseerimine ja selle sisseviimine rahvusliku eelarve koostamise protseduuridesse. Ettekandes kirjeldatakse EL finantsjuhendite Austrias rakendamist ja meetodeid spetsiifiliste probleemidele lahendamisel.

41. EL liikmelisus on teinud hädavajalikuks üksnes väikesed parandused rahvusliku eelarve koostamise ja finantskontrolli seadustes, sest senikehtinud süsteem oli küllaltki paindlik täitmaks esitatud nõudeid. Kuivõrd kõik ülekanded Austria ja EL vahel leiavad aset föderaalearve sees, siis ei olnud ka vajadust eelarve seaduse muutmiseks.

42. Selleks, et EL poliitika erinevate aspektide kujundamisel finantsküsimustes ja eelarve piirangute kehtestamisel arvestataks jõulisemalt rahvuslikke positsioone, samuti, et kaitstaks rahvuslikke prioriteete ja, et saaks EL tasemel avaldada mõju otsuste tegemise protsessi, on vastu võetud spetsiaalsed valitsuse poolt kehtestatud juhised koostöök eelarve koostamisel ja cross-sectorial koordineerimiseks.

43. Ettekanne annab ka ülevaate finantskontrolli süsteemist ja moodusest, kuidas Austria valitsuses on jagatud vastutus ja tehakse finantskontrolli EL-st saabuvate ja EL suunduvate finantsvoogude üle. Tingituna kontrollimiste detsentraliseeritud föderaalsüsteemist, kus eelarve juhtimisel on otsene vastutus föderaal-, liidumaa- ja omavalitsuse tasandil, nõuab Strukturaalfondide finantskontrolli tulemuste "kahepoolsele protokollile" allakirjutamise protsess Austrias märgatavalt rohkem aega kui enamikus EL maades. Austria on end pühendanud nõuetest kinnipidamisele.

44. Austria valitsus suutis liitumisest tulenevaid nõudeid täita ilma suuremate organisatsiooniliste muutusteta ja suuremal või vähemal määral olemasoleva personaliga ja seda tänu avaliku sektori kõrgele tööväimele ning paindlikkusele.

45. Siiski, erakordselt tähtsaks kujunes kiire sidepidamine ning lisainvesteeringuid tuli panna informatsiooni tehnoloogia arendamisse. Praegu on informatsiooni liikumine väga kiire rahandusministeeriumi, Euroopa Liidu, meie Brüsseli esinduse ja kulutavate ministeeriumide vahel ja seda tänu täiuslikult varustatud arvuti töökohtadele, ühtsele võrksüsteemile ja elektroonilisele andmevahetusele.

² Edith Peters on EL finantsosakonna asejuhataja föderaalrahandusministeeriumis Viinis. Ta vastutab peamiselt "omavahendite" kogu eelarvelise koordineerimistöö küsimuste eest.

46. Lõpuks, Austria kogemus on, et EL liikmeks saamist tuleks võtta kui üht "elavat" asja; tõepoolest, organisatsioonis ja toimingutes tuleb täiendusi sisse viia järk-järgult ja mitte näha muudatusi erakordse ettevõtmisena vaid liikmeksastumise ajal.

2. Riigisüsteem

2.1. Valitsuse poliitiline ja organisatsiooniline struktuur.

47. Austria on detsentraliseeritud föderatiivne riik kolmetasemelise valitsusega:

- * föderatsiooni keskvalitsus või *Bund*;
- * üheksa regionaalset valitsust, (osariigid või *Länder*); ja
- * kohalike omavalitsuste hierarhia (kommunaalid, linnavalitsused) kõikides osariikides.

48. Iga valitsustasandi kohustused on määratletud föderaalkonstitutsioonis. Föderatsioonil ja igal osariigil on oma põhiseadus, parlament, valitsus, valitsusasutused ja eelarve. Kommunaalid võivad samuti iseseisvalt otsustada oma eelarve küsimuste üle, kuid vastava osariigi järelevalve all.

49. Keskvalitsus (*Bund*) vastutab paljude teiste küsimuste seas riigikaitse, seadus ja kord, ülikoolid ja kõrgkoolid, teadus, sotsiaalkindlustus, postiteenused, raudtee, peamiste maanteed korrashoid, samuti välissuhted, kaasaarvatud Eurointegratsiooni küsimused. Keskvalitsus osutab abi hoolekandele, kohalikule transpordile ja haiglatele.

50. Regionaalsed valitsused (*Länder*) vastutavad alghariduse, elamumajanduse, tervishoiu ja hoolekande, osaliselt veevarustuse ja haiglate finantseerimise eest.

51. Osade valdkondade eest vastutab osaliselt *Bund*, osaliselt *Länder*, nagu regionaalpoliitika ja põllumajandus. Jagatud vastutus sünnitab vajaduse *Bundi* ja *Länderi* koostööks ning vastava poliitika koordineerimiseks.

52. Omavalitsuste vastutada on lasteaiad, koolide juhtimine, kohalik teedevõrk, veevarustus ja kanalisatsioon. Lisaks sellele vastutavad suuremad omavalitsused paljude teenuste osutamise eest, kaasaarvatud haiglad, sotsiaal- ja kultuuriasutused.

53. Kuna *Bundi* kompetentsis on välissuhted ning EL probleemistik, lasub neil eriline põhiseaduslik kohustus - peab ta koordineerima kogu EL-iga seonduvat ka selles osas, mis puudutab madalama taseme valitsusi.

54. Finantsküsimused nimetatud föderaalstruktuuris on üsna keerukad. On kaks peamist seadusandlikku teksti, mis reguleerivad finantsuhteid keskvalitsuse, osariikide ja omavalitsuste vahel:

Põhiseaduslik fiskaalseadus ja Finantside võrdsustamise akt. Viimatinimetatu tagab (iseäranis):

- * maksutulude jagamise; ja
- * valitsustevahelised ülekanded (keskvalitsusest teistele tasanditele).

55. Põhiseaduslik fiskaalseadus kohustab föderaalset seadusandlikku võimu otsustada Finantside võrdsustamise akti üle. Selleks peab föderaalparlament järgima spetsiaalset juhendit, mida seab tingimuseks Põhiseaduslik fiskaalseadus: niinimetatud võrdsuse printsiip. See tähendab, et kõik tehingud maksutulude jagamisel ja ülekannete subsideerimisel, mis teostatakse valitsuste erinevate tasandite vahel, peavad peegeldama avaliku teenistuse

administreerimise töökoormuste tegelikku jaotatust ja peab kaitsma

igat valitsusasutust volitustega ülekoormamise eest (Bund, osariik, omavalitsus). Sellepärast Finantside võrdsustamise akti kohaselt tulebki saavutada vastastikune nõusolek ja otsustada tuleb see Bundi, osariikide ja omavalitsuste esindajate kokkutulekul. Föderaaltasandil saavutatud lahend säilitab oma seadusliku jõu mitmeks aastaks.

56. Praegune Finantside võrdsustamise akt on seadustatud enne 1995 (Austria esimene EL liikmeks oleku aasta), mistõttu uus eelarvelise koormuse jaotus lähtub panusest EL eelarvesse. Uus koormus jaotatakse ära kolme tasandi valitsuste vahel.

57. Nagu ülalpool selgitatud on iga tasandi valitsus põhimõtteliselt autonoomne ja sõltumatu, isegi eelarve asjus. Siiski on mõned mitteametlikud institutsioonid ja toimingud, mis aitavad korraldada eelarve koostamisel vajalikku finantskoostööd eri tasandi valitsuste vahel. Selline koostöö on viimase kahe aasta jooksul intensiivistunud ja seda pärast EL Leppega kehtestatud uute eelarve koostamise distsipliini käsitlevate reeglite sisseviimist avaliku teenistuse kõigil tasandil. Praegu käivad EL-s läbirääkimised stabiilsust ja kasvu tagava leppe üle, millest tuleb kokkulepe täienduste kohta EL seadustikus eelarve koostamise käigu kiirendamise ja distsipliini tugevdamise kohta. *Bund, Länder* ja kommuunid on leppinud kokku eelarve koostamise distsipliini seaduslikult kehtestatava korralduse suhtes, mis jõustub pärast seda, kui EL-s on vastu võetud stabiilsuse lepe.

58. Lisaks eelarve koostamise poliitikale toimub *Bundi* ja *Länderite* koostöö ka muudes valdkondades, nagu EL poolt eraldatavate finantsülekannete haldamine ja edasi toimetamine.

2.2. Föderaaltasand ja föderaaleelarve

59. Keskvalitsus on avaliku teenistuse tähtsaim instants ja föderaaleelarve on kõige mahukam avaliku teenistuse eelarve, see on, 70 protsenti kogu avaliku teenistuse eelarvest.

60. Föderaalparlament koosneb kahest kojast: föderaalparlament (*Nationalrat*) ja osariikide parlament (*Bundesrat*). Föderaalparlament on tegelik seadusandlik kogu. Osariikide parlament on föderaalne institutsioon, mille kaudu osariigid osalevad föderaalses seadusloomes.

61. Föderaalvalitsust juhib föderaalkantsler. Praegu koosneb föderaalvalitsus 15 ministereeriumist. Valitsuse tegevus ongi organiseeritud nende ministereeriumide tööna. Enamus ministereeriume vastutab teatud laialdaste riiklike teenuste eest, näiteks, haridus, teadus ja uurimistöö, põllumajandus, riigikaitse, maksustamine ja avalik transport. Ainult paar ministereeriumi on väikesed ametkonnad ja nende peamine tegevuseks on korraldavad funktsioonid. Enamus ministereeriume on organiseerinud oma töö osakondade tasemel, samuti on neil rida allasutusi ja institutsioone.

2.3. Põhilised eelarvet koostavad asutused.

2.3.1. Rahandusministeerium.

62. Keskne vastutus kogu eelarve koostamisega seonduval on kanda rahandusministeeriumil (MoF). MoF on vastutav finants- ja maksupoliitika eest ja on sellepärast vastutav ka eelarve tulude ning kulude üldnäitajate ja kogu eelarve haldamise eest. MoF valmistab ette aastaelarve projekti ning keskmise-ajalised eelarve koostamise kavad.

63. MoF kompetentsis on föderaalne fiskaalvaldkonna juhtimine. MoF vastutab *Bundi, Länderi* ja kommuunide eelarvepoliitika koordineerimise eest, samuti finantsilise

ühtlustamise akti ettevalmistamise ja elluviimise eest.

64. MoF- s sees koordineerib kogu eelarve koostamisega seonduvat eelarve osakond. Osakond vastutab eelarve üldkulude planeerimise, rahastamise ja kulutuste kontrollimise eest. Eelarve osakond oma 50 teenistujaga jaguneb allosakondadeks. Finantsjuhtimise allosakond koordineerib eelarve koostamist ja täiendamist, samuti aruandlust. Eelarvepoliitika allosakond (3 teenistujat) vastutab eelarvepoliitikale vajalike analüüside, kulutuste planeerimise ja prognoosimise eest.

65. EL liikmelisusega seoses moodustati uus allosakond (5 teenistujat) regionaal- ja strukturaalpoliitika finantsaspektide tarvis. Allosakonnal on täita tähtis roll üldise strukturaalpoliitika raames vajalike tulude ja kulude realiseerimisel ning monitooringul.

66. Seitse allosakonda kavandavad kulutuste mahu ministriumidele, samuti järelvalve ja kontrollimise korra selle elluviimiseks. Eurointegratsiooni seisukohalt on kõige tähtsam põllumajanduse eelarve allosakond (5 teenistujat).

67. Viimane, kuid samuti tähtis on EL finantside allosakond (5 teenistujat), vastutab kõigi eelarvega seotud küsimuste koordineerimise eest , mis tulenevad EL liikmelisusest: eelarveosakonna sisese eurotöö koordineerimine; rahandusministeeriumi ja eelarvet kulutavate ministriumide vahel; koordineerimistöö kolme tasandi vahel (Bund, Länder, omavalitsus). Vastutuse aspektid: kõigi rahvuslikul tasandil ja EL eelarvega seotud otsuste ettevalmistamine ja elluviimine; niinimetatud “omavahendite” haldamine ning kogu seotu koordineerimine; eelarvepoliitika koordineerimine kolme valitsustasandi vahel.

2.3.2. Ministrite, föderaal-kantsleri ja valitsuskabineti roll.

68. Ministrid kavandavad ja viivad ellu rahvuslikku poliitikat oma teenistusvaldkonnas, kaasa arvatud otsuste täitmine, mida tehakse EL tasemel. Iga minister omab volitusi kasutada föderaalearves ettenähtud kulutusi tema valitsemisalal olevate kohustuste täitmiseks. Siiski, rahandusminister, kes vastutab ja juhib kogu eelarve täitmise käiku, omab konstitutsiooniga antud kohustuse ja õiguse osaleda koos ministritega eelarve täitmise seotud haldustegevuse üsna mitmes aspektis.

69. Kõik valitsuse otsused võetakse kabineti poolt vastu kollektiivselt ja ühel häälel, eriti küsimustes, mis puudutavad keskmise tähtaegset eelarvepoliitikat, niinimetatud eelarve programmi ja aastaeelarve projekti. Praegu on eelarve programmi puhul kõige tähtsam eesmärk Maastrichti kriteeriumide täitmine.

70. Aastaeelarve koostamise suunised vormistab rahandusminister eelarve programmi alusel. Läbirääkimised eelarve kulude osas, samuti konsolideerimiseks vajalikud meetmed, Rahandusminister, temale alluv osariikide sekretär ja kulutusi taotlev minister lahendavad omavaheliste läbirääkimiste teel eelarve kulude osa mahu küsimusi, kasutades ka konsolideerivaid meetmeid. Küsimustes, milles ei suudeta jõuda kahepoolsele nõusolekule, kantakse ette valitsuskabinetile, mida juhib föderaal-kantsler. Lõpuks kiidab kabinet eelarve projekti heaks ning selle esitab parlamendile rahandusminister.

71. EL poliitika suhtes võetakse kabineti poolt kollektiivselt vastu vaid väga tähtsad otsused ja seda juhul, kui on tegemist koordineeritav küsimusega. Enamus viimase aja otsuseid, isegi kui need puudutavad EL, võtab vastu vastav minister. Otsus võetakse vastu siiski siis, kui minister on selle teiste ministritega, esmajoones rahandusministriiga kooskõlastanud,.

2.3.3. Parlamendi roll

72. Parlament teeb märkusi eelarve programmi kohta, kuid tal puudub seaduslik jõud selle sanktsioneerimiseks või isegi sisu mõjutamiseks.

73. Parlament peab keskvalitsuse kõik kulud ja tulud igal aastal heaks kiitma. Eelarveprojekt koosneb umbes kahest tuhandest eelarvekirjest (vastavate arvestustega): 1300 kulude ja 700 tulude kirjet.

74. Kuna kõik panused EL eelarvesse ja peaaegu kõik tulud EL eelarvest on lülitatud föderaalearvesse, on parlamendil täielik ülevaade neist kannetest. Ometi ei ole seaduse järgi võimalik, ja ei tohikski olla võimalik, et eelarve koostaja või parlament mõjutavad EL eelarvesse kantava panuse suurust.

75. Need nõuded on piiranguks eelarvepoliitika manööverdamisruumis, samuti ka eelarvet koostavate asutuste volituses.

2.4. EL liikmelisuse mõju Austria eelarvele

76. Lisas 2 on toodud panus EL eelarvesse ja tulusid EL eelarvest. Kogu föderaalearve maht on umbes 800 miljoni \square illingit. Austria panus EL eelarvesse oli nii 1995. kui ka 1996. aastal ligi 25 miljoni \square illingit, tema niinimetatud "omavahendid". Meie eeldatav panus 1997. aastal on 30 miljoni \square illingit.

77. Tagasisaamise maht EL-st on aasta keskmisena umbes 15 miljoni \square illingit. Sellepärast on Austria üks suurima panuse andjaid EL eelarvesse; puhas panus ulatub 0,4 kuni 0,5 protsendini GDP-st.

78. Austria liikmelisus EL-s ei piirdu nende kannetega. Kolm muud mõjurit on muutnud föderaalearve struktuuri.

79. Ühine põllumajanduspoliitika koos finantsmeetmetega kuulub üksnes EL kompetentsi. Sellepärast kajastuvad kõik meetmed põllumajandusturu reguleerimiseks föderaalearve mõlemal poolel, järelikult ei jää see puhtalt rahvusliku põllumajanduseelarve kanda. Mõned kavandatud ettevõtmised finantseeritakse koos teiste liikmesriikidega ja need kulud jäävad eelarvesse kui rahvuslik kandam. See kandam jaotatakse ära keskvalitsuse ja osariikide vahel.

80. Strukturaalpoliitilisi meetmeid peavad vastavalt Strukturaalfondi ühisreeglitele finantseerima nii keskvalitsus kui ka osariigid koos. Ülekanded EL eelarvest assigneeritakse samuti nii föderaalearvesse kui ka osariikide eelarvetesse. Senini ei olnud nimetatul olulist mõju vastavate eelarvete tasakaalustamisel. Strukturaalpoliitika eesmärk on aga nüüd muutunud. Kuid rahvusliku panuse osatähtsus ei või "lisatavuse põhimõtte" tõttu langeda; teisest küljest aga ei pea ta ka keskmisena kasvama.

81. Eksisteerivad vastavad ühtsed direktiivid ja normid, mille alusel tuli maksusüsteemi kohandada. Eriti muutus tollimaksusüsteem ja tulud tollimaksust tuleb üle kanda EL eelarvesse. Kõigi nende maksude maht ulatus esimestel aastatel umbes 8 miljoni \square illingini.

82. Eelarve koostajad tegid ja teevad suuri jõupingutusi täitmaks eelarve koostamisele esitatud nõudeid, mis samal ajal tähendab Maastrichti kriteeriumide täitmist.

3. EL saadavate fondide ja tulude haldamine

3.1. Eelarveliste tulude/fondide liigitus.

83. Kõik tulud on kalkuleeritud eelarveprojektis ja arvestatud föderaalearves. Kõik (EL) tulud/fondid on vastavuses (rahvuslike) kuludega. Kalkuleerimisel ja aruandluses järgitakse

Austria õigusnorme ja eelarve on täieliku kontrolli all, mis tähendab, et kõik finantstehingud on täpselt ja läbipaistvalt dokumenteeritud.

84. Tulud EL fondidest on jaotatud eelarve lahtrites Euroopa Põllumajanduse Suunamise ja Garanteerimise fondi (kaks liini: EPATF-garantii ja EPATF-suunamine), sotsiaalfondi ja regionaalse arengu eesmärkidel. Kulude poolel on spetsiaalne eelarvelahter EL finantside kohta, mis lähevad otseselt Länderile. Kulud, mis on föderaalvõimu käsutada, jaotatakse eelarve liinis ministeeriumi spetsiifilise kaasrahastamisena.

85. Loodetavaid Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Euroopa Regionaalse Arengu Fondi (ERDF) vahendeid võib rahvusliku eelarve ettevalmistamise käigus üksnes väga ligikaudselt kalkuleerida (nii mahtu kui ka saabumise kuupäeva). Sellepärast on nende fondide loodetav suurus tuletatav vaid möödunud näitaja põhjal. Loodetud fondidest tulusid kasutama volitatud ministeeriumid alustavad eelarve koostamist aga tegelike vajaduste ülepakkumisega. Riigile usaldatud ülekannete lõplik käiku rakendamine on juba puhtal kujul spetsiifiline juhtimise protseduur.

3.2. Strukturaalfondide haldamine

86. Strukturaalfonde kasutatakse esmalt föderatsiooni (65 protsenti) ja *Länderi* (35 protsenti) kaasrahastamise toetusena (kattena). Umbes 50 protsendiliseks on kasvanud toetused regionaalpoliitikale; 15 protsenti kuulub tööturupoliitikale ja 25 protsenti põllumajanduspoliitikale (need protsendid on eesmärgistatult kalkuleeritud). Kaasrahastamise osatähtsus sõltub strukturaalfondi liigist. ERDF-st eraldatavate fondide puhul on Länderil suurem tõenäosus finantstoetust saada. ESF fondide puhul kaasfinantseeritakse üksnes ja EPATF fondide puhul kuni 60 protsenti. See olukord peegeldab mõningaid erinevusi föderatsiooni ja *Länderi* kompetentsuse ulatuses. (Vaata lisad 3 ja 4.)

87. EL-st saadavaid tulusid käsutatakse föderaalearves ja sellepärast on nad täielikult allutatud eelarvega seotud kontrollile. Sissekanded on paigutatud MoF poolele: kulud

on tehtud nende ministeeriumide deebetisse, kes kasutavad ja vastutavad rahvusliku kaasfinantseerimise eest. Kui võtta näiteks keskkonnakaitse projekt, siis Keskkonnaministeerium on vastutav EL kompensatsioonide väljamaksmise ja rahvusliku kaasrahastamise eest. Samasugune vastutus on Tööministeeriumil tööturu projektide eest, Majandusministeeriumil aga väikeste ja keskmise suurusega ettevõtlike (SME) projektide eest. Selline süsteem nõuab laialdast koordineerimist, sest föderaal- ja regionaaltasandil on suur arv osalejaid.

88. Koordineerimisülesanne on antud kolmele ministeeriumile, kes on seotud vastavate fondidega (fondile vastavad ministeeriumid): Föderaalkantselei (14 isikut) EL-ga seotud asjad ERDF fondides; Tööministeerium (8 isikut) ESF fondid; Põllumajandusministeerium (25 isikut) EPATF-juhtimise jaoks. Nende kolme ministeeriumi ülesandeks on: hoolitseda strukturaalfondide rakendamise eest; jaotada tulusid vastavate kohustuste, õiguste ja kompetentsusega ametkondadele; teostada monitooringut kasutamise üle.

89. *Länderi* ja föderatsiooni osalust peegeldavad näitajad mitmeaastaste tegevusprogrammide finantseerimisel on iga fondi puhul erinevad. Ka fondide haldamise organisatsiooniline struktuur on neil erinev:

* ERDF: Pärast tulude lahutamist *Länderi* ja föderatsiooni vahel kannab Föderaalkantselei (ERDF vastav ministeerium) väljamakse *Länderile* ja informeerib

ministeeriumi ERDF panusest (ministeeriumiga kaasrahastamine). Umbes 3-4 igast Länderi valitsusest (9 Ländereid) ja vähemalt 150 isikut igast allasutusest ja institutsioonist on kaasatud ERDF-ga seotud asjaoludesse.

* EPATF-juhtimine: Strukturaalfondi abistamise täielik organisatsioon vastavalt eesmärkidele 5a ja 5b on moodustatud kas omavalitsuse juhtidest (*Landeshauptleute*) või spetsiaalsetest hüvitus- toimekondadest või Põllumajanduse kodadest (umbes 160 inimest kokku). Kõik need kogud saavad rahastatud EL fondidest, samuti

rahvusliku kaasrahastamisena Põllumajandusministeeriumist (MoA). Siia kuuluvad samuti rahalised vahendid Ländereid.

* ESF: Enamikke ülekandeid haldavad Tööturuameti regionaalsed ametid (umbes 15 isikut) ja Ländereid.

90. Austria kogemus näitab, et ametnike suure arvu tõttu föderaalset, regionaalset, kohaliku omavalitsuse ja EL tasemel on partnerluse süsteem küllaltki keerukas, mis toob kaasa suure töömahu ja rahalisi kulusi, mis suurendavad umbusaldust oma olemuselt positiivse instrumendi vastu. See aga ei ühti juhtimistegevuse läbipaistvaks muutmise ideaalse printsiibiga, muutes ka finantskontrolli tegemise võimalused kohmakamaks.

3.3. Fondide ülekandmine Komisjonist läbi makseid korraldavate asutuste lõppkasutajale.

3.3.1. EPATF-Garantii

91. Alljärgnev on informatsioon fondide ülekandmisest läbi makseid korraldavate asutuste lõppkasutajale.

* Liikmesriigi kohustused registreeritakse Austria panga föderaalaruandluses.

* Väljamakseid Ühise Põllumajanduspoliitika (CAP) raames läbiviidavatele ettevõtmistele teostavad 6 asutust (Agrarmarkt Austria = AMA; Zollamt Erstattungen = ZA/E; Põllumajandusministeerium ja 3 väljamakseid teostavat asutust Ländereid) riigieelarve vahenditest.

* MoA kannab neist väljamaksetest ette EPATF juhtkonnale (DG VI)

* EPATF juhid informeerivad MoA-d, kas ja millal need väljamaksed on heakskiidetud kui EL seadustele vastavad ning seda on tunnistanud EPATF-Komitee.

* EPATF annab loa vastava avanssmakse tegemiseks EL arvelt rahvuslikule arvele, mida haldab rahandusministeerium. Nii kompenseeritakse rahvuslikus eelarves tehtud kulusid.

* Aasta arveldused kinnitatakse oktoobri keskel, mil lõpeb EPATF-rahandusaasta.

* Teostatud arvelduste avalikustamisel selgub EPATF poolt rahvuslikule eelarvele väljamakstu kogumaht. Avalikustamine võib

tähendada EPATF ja rahvusliku eelarve vahelise arvelduse üksikasjade väljatoomist

* "Rohelised näitajad": liikmesriik näitab oma kulusid rahvuslikus valuutas. Ka kompenseerimist teostatakse rahvuslikus valuutas. Vahetuskurss ei avalda seetõttu mõju bilansile.

3.3.2. Strukturaalsed fondid.

92. Strukturaalfondidest väljamaksed toimuvad järgmiselt:

* Kõik väljamaksed Strukturaalfondidest teostatakse Euroopa valuutaühikus (ECU) ja kantakse Austria panga spetsiaalsele MoF kontole (iga erineva Strukturaalfondi liigi jaoks on avatud arve). ECU-s teostatud väljamaksed konverteeritakse üllingitesse ülekande päeva ametliku kursi alusel ning antakse nii rahvuslikusse eelarvesse.

* MoF informeerib koheselt vastavat fondi kasutavat ministeeriumi EL-st saabunud ülekandest.

* Fondi kasutamise eest vastutav ministeerium alustab nüüd väljamakseid teostavate asutuste rahastamist üllingites kooskalas EL poolt kehtestatud abi andmise nõuetele.

* Kui vastav ministeerium on samal ajal asutus, kes haldab rahvuslikke subsideidumide kasutamist, siis tuleb tal koos rahvuslike subsideidumide haldamisega olla ka fondi haldaja. Kui aga ei, siis informeerib vastutav ministeerium fondi kasutavat ministeeriumi, et see asuks kiiresti korraldama väljamakseid.

3.3.3. Mittestrukturaalsed fondid.

93. Vahel on raske jälgida EL fondide liikumist. Kui EL maksab otseselt lõppkasutajale, ilma et raha läbiks esmalt väljamaksmist teostavaid valitsusasutusi, siis puudub informatsioon nii vahetalitajalt kui ka lõppsaajalt EL fondide liikumise kohta. Nimetatud juhtudel mittestrukturaalsed väljamaksed ei läbi rahvuslikku aruandlust. Selliste väljamaksete kogumahtu on väga raske hinnata, sest:

* lõpptarbija ei ole kohustatud informeerima valitsusinstantsi väljamaksest; ja

* EL, võttes otsuse ülekandeks, ei oma teenistuskohustust nende andmete avaldamiseks.

94. Need mittestrukturaalsete fondide numbrid jäävad liikmesriigile teadmatuks kuni Euroopa Kontrollikoda trükib novembri lõpus oma ettekande eelnenud rahandusaasta kohta.

3.4 Finantskontrolli süsteemid, reeglid ja korraldus

3.4.1. EPATF-Garantii

95. Austria Valitsus (Rahandusministeeriumi Ühistruga tegelev allosakond ja põllumajandusministeerium) rakendas keeruka ja täpse EPATFi informatsiooni töötlemise süsteemi, mis vastab EL reeglitele ning on osaliselt isegi EL seadusandlusest ees. See sai võimalikuks, sest EL seadusandlus ühtis Austria seadusandlusega kui toimus liitumine, mis lubaski rakendada täielikult kõige uuemaid meetodeid. Informatsiooni töötlemisega seotud kohustuste jaotatuse küsimused tuleks siiski üle kontrollida (seda kõikide liikmesriikide poolt), sest informatsiooni töötlemisega seotud töömahtu näidatakse väga suurena. Teisest küljest aga sellepärast, et informatsiooni töötlemismaht suureneb finantstehingute salastatuse piirides.

96. EL seadus kohustab liikmesriiki moodustama ühe või mitu väljamakseid teostavat asutust. Need asutused on kohustatud teostama väljamakseid ja seda laialijagatuna igale individuaalsele toetusesaajale ning informeerima kõrgemalseisvaid organeid tehtud väljamaksetest. Kui riigis on rohkem kui üks väljamakseid teostav asutus (nii see enamikes liikmesmaades ka on), on nõutav koordineeriva asutuse olemasolu. Koordineeriv asutus (Austrias on selleks Pa asutuse olemasolu. Koordineeriv asutus (Austrias on selleks Pstav asutus (nii see enamikes liikmesmaades ka on), on nõutav koordineeriv_seid ja seda

laialijagatuna igale individuaalsele toetuusturu juhtimisel. Ja ta on osutunud tõhusaks. Eesmärk, et Komisjonile esitataks ühtseid andmeid liikmesriigi kohta, on kindlustatud.

97. Seni ei ole EPATF keeldunud teostamast ühti väljamakset. Selle põhjused võiksid olla:

1. Austria ühendas endised tururegulatsiooni institutsioonid üheks organisatsiooniks, et juhtida CAP sisemist osa. Austria Agrarmarkt (AMA) on kohustatud ellu viima põhilise osa selle valdkonna ühisest turupoliitikast. AMA on üheks iseseisvaks asutuseks, mis toimib föderaalaseaduse kohaselt ja MoA valitsemisalas. CAPi välimise osa juhtimine toimub tolliameti,

eriti Zollamt Erstattungen (ZA/E). EPATFi juhtkonna poolt läbiviidud kontrollimised on kinnitanud ZA/E väga head asjaajamise dokumenteerimist. Kuigi see näitab, et asutus töötab hästi, tuleb lõplikuks veendumiseks ikkagi kontrollida aruandeid.

2. Austria valitsus näitas suurt soovi EPATF juhtkonnaga koostööks. See tähendab, et nii EPATFi kohustuste täitmisel kui ka teenuste osutamisel oleks koheselt kõrvaldatud igasugused ebamäärasused. See tähendab tulla nii sageli kui vaja EPATFi juurde, et selgitada olukorda isegi väikese segava kahtluse puhul.

3. EPATF jälgib üpris sageli, kuidas liikmesriik täidab EL norme. Sellega avaldatakse makse teostavatele asutustele survet töötada kiiresti ja kvaliteetselt.

98. On oluline pidada silmas, et ettevõtjatel on suurepärane võimalus spekuleerimiseks, et EL liitumisel nad kaotasid oma vara väärtuse muutumise tõttu. See on võimalik "ühe turu" liitumise puhul, nagu Austria juhtum. Austria kogemus selgitas välja raskused materiaalse vara puhul, kui seda klassifitseerida kooskalas EL ühtse nomenklatuuriga ja lõpuks selle alusel kohustuste määramine liigsetele tootmisvahenditele, mida näeb ette EL

99. Riik on mänginud tähtsat rolli põllumajandusturu suunamisel juba 1930ndatest aastatest alates. Lühidalt öeldes: CAP liidab endas vabaturu ja plaanimajanduse elemendid. See toimib, jättes mainimata, et tekitab tuntavaid süsteemsuse probleeme ja ebaefektiivsust.

AMA ja ZA/E kompetentsus kattub teatud ulatuses ekspordi litsentside andmisel. AMA väljastab litsentse, samal ajal kui ZA/E kohustuste hulka kuulub ekspordi juhtimine, nagu ekspordi toetuste maksmine, korrektsuse kontrollimine jne.

EL Regulation 3108/94 ja Regulation 144/97 (täites liitumislepingu artiklit 145, paragrahv 2) näeb ette vajaduse klassifitseerida riisi (ja oliiviõli) varud nagu nad olid 1. jaanuaril 1995 vastavalt EL ühtsele nomenklatuurile. Kuna Austria tariifiseadus ei tunne riisi alljaotusi (purustatud ja täielikult jahvatatud alusel), siis teatud liike ja kogused ei olnud võimalik kindlaks määrata ning ka sellega seotud kohustusi ei arvestatud. Lisaks sellele ei olnud varude omanikud ja importijad alati ühed ja samad isikud, mistõttu Austria valitsus oli raskustes kohustuste määramisel, mida nägi ette EL liigsetele varudele (seisuga 1. jaanuar 1995) kuid märtsis 1997.

99. Arvestuslik kutseliste töötajate arv, kes on hõivatud põllumajandusliku tegevusega seotud kulutustega (EPATF-Juhtnõõride ja Garantiide elluviimine ning kontrollimine), ulatub 1300 töötajani. EPATF-Juhtnõõride alal tegutseb 185 ametnikku; EPATF-Garantii alal 737 inimest; 347 teenistujat töötab aladel, kus valdkonnad kattuvad.

3.4.2. Strukturaalsed fondid.

100. Selles valdkonnas on kogemusi kasinalt. Komisjoni finantskontrolör on pidanud kahepoolseid läbirääkimisi struktuurafondide finantskontrolli protokollide kohta. Need protokollid aitavad liikmesriigi valitsust läbi viia süsteemset kontrolli ja kontrollida üksikuid ülekandeid kokkulepitud metodoloogia alusel või rahvusliku metodoloogia alusel, mis on tunnistatud samaväärseks.

101. Föderaalse ja detsentraliseeritud kontrollisüsteemi tõttu, milles otsene vastutus eelarve juhtimise eest lasub föderaalvõimul, *Länderil* ja kohalikul tasandil, ei ole Austrias EL finantskontrollisüsteemi rakendamine lihtne.

3.5. Järeelfinantseerimine ja selle kajastamine rahvuslikus eelarves.

3.5.1. EPATF-Garantii

102. Kuigi põhimõtteliselt EPATF rahastab täielikult CAPI, on finantsasjadesse nimetamisväärselt kaasatud ka liikmesriik. Esiteks, liikmesriik teeb eelrahastamise ja peab seetõttu kandma rahalisi kulusid (näiteks intressid). Teiseks, liikmesriigile langevad administratiivkulud. Kolmandaks, ei ole vabandusi plaaniväliste viivituste eest. Komisjon võib olla üksnes salliv väga lühikeste viivituste suhtes, mis tulenevad liikmesriigi tegevusest väljamaksete enda või maksetega seotud suhtlemisprotseduuride tõttu. Isegi kui viivitamine on koheselt põhjendatud võib Komisjon esiteks vähendada ikkagi avanss-väljamakseid.

103. "Esimese aasta efekt": EPATF maksab tagasi 2,5 kuu vältel selle, mida liikmesriik on eelrahastanud. EPATF aasta algab 16 oktoobril ja lõpeb 15 oktoobril, samal ajal algab rahandusaasta 1. jaanuaril. Liikmesriikide poolt EL regulatsioonipoliitika elluviimiseks tehtavad maksed ettenähtud summas peavad olema üle kantud pärast 16 oktoobrit aastal "t". See suunab liikmesriike tegema kulutusi oma kalendaarsel rahandusaastal "t", samal ajal kui EPATF poolt tagasi rahastamine võib kanda liikmesriigi arveldusse järgneval finantsaastal "t+1".

104. See mehhanism tekitab esimesel aastal pärast EL-ga liitumist suure tasakaalustamatuse, mis tasakaalustatakse alles järgnevate aastate jooksul. Austria kogemustel sai riigi põllumajandus 1995 aastal EL-st üksnes 1 134 miljonit \square illingit, kuid CAP-le makstu oli tegelikult 9 056 miljonit \square illingit.

3.5.2. Struktuuralsed fondid

105. Üks probleem, mis on olnud kahe esimese liikmeksoleku aasta vältel: Kuigi ERDF fondid saabusid oigeaegselt Austriasse, ei suudetud neid 1995 aasta jooksul abisaajatele välja maksta ja see tuli vältimatult reserveerida järgmisse aastasse, sest algfaasis on väljamaksmise toimingud väga aeglased. EL raha, samuti rahvuslikku valuutat võib kulutada vaid kooskalas investeringute kasvu ja toetuse saajatelt laekunud maksetega.

See tähendab makset teravilja külvipinna kohta, mis on CAP ainus laialdane tegevus finantstingimuse alusel.

3.6. Vastutuse jaotamine erinevate ametkondade vahel, et tagada reeglite täpne täitmine ja kontroll fondide kasutamise üle.

106. Nagu eespool mainitud on Austria detsentraliseeritud föderaalriik kolmetasandilise valitsusega - keskvalitsus, üheksa Länderit ja kommuunid (*Gemeinden*) igas Landis. Igal Landil on oma põhiseadus, parlament, valitsus, eelarve ning autonoomne ja iseseisev valitsus.

107. Lisast 5 nähtub, et isegi keskvalitsuses ei ole peafinantskontrolöri. Eelarvet juhtima volitatud ametnikud nagu föderaalministrid ja föderaalkantsler vastutavad juriidiliselt ja poliitiliselt oma pädevuse piirides fondide otstarbekohase kasutamise eest (ja samal on kohustatud maksma tagasi rahade ebasoodsa paigutuse tõttu tekkinud kahju). Peamine vastusekoorem kontrolli eest lasub siiski fonde juhtivatel asutustel. Finantskontrolli teostamiseks on igal ministeeriumil siserevisjoni üksus ning raamatupidamisosakond. Kuna on rahalised panused ning laekumised, mis tähendab, et igapäevase kontrollimehhanismi subjektiks on rahalised tehingud (juhtimis- ja täitevfunktsioonide lahusus).

108. Austria finantskontrolli süsteem on end hästi sisetöötanud iga konkreetselt piiritletud tegevusala sees (eelarvet kulutavad ministeeriumid, makseid teostavad asutused jne). Teiste riikidega võrreldes paistab siserevisjon silma suure sagedusega. Kuid föderaal süsteem muudab raskeks kontrollida erinevate asutuste vahelist vastutuseahelat ja leida fondi finantsliikumises üksikud osavastutused kui "tervikvastutuse" liigendus.

4. Omaressursside juhtimine.

4.1. Tolli- ja põllumajandusmaksude kalkuleerimine.

109. Tavaliselt tehakse kalkulatsioone lähtudes eelmiste aastate tuludest ja toetudes vaadeldava aasta kohta tehtud väliskaubanduse prognoosidele. Kahtlemata on vaja võtta arvesse seda, millised on vahepealsed muutused kokkulepetes ja/või tolliseaduses (määrad, struktuurimuutused). Kalkulatsioonid sõltuvad muutuste olemusest ja ulatusest.

110. EL-ga liitumine tähendab üldjuhul nimetamisväärseid muutusi tolli- ja põllumajandusmaksudes. See juhtub mitte ainult sellepärast, et uued liikmesriigid võtavad omaks EL tollisüsteemi, vaid ka tuntavate "käitumuslike" nihete tõttu kui uutes tingimustes impordimakse rakendatakse (tuntud kui "Rotterdam efekt"). Kuna struktuurinihkeid võib põhimõtteliselt kalkuleerida eelnenud kaubandusstatistika või tolliandmete alusel, siis on ka "käitumisnihete mõju" võimalik läbi raskuste hinnata. Andmebaasi muutuse tõttu võivadki esimestel aastatel pärast liitumist esineda prognoosides olulised vead.

111. Eelarve koostamisest lähtudes on tolli- ja põllumajandusmaksude kalkuleerimine tagasihoidlik probleem, sest 90 protsenti nimetatud tuludest, kui oma ressursid, kantakse üle EL eelarvesse. Ainult 10 protsenti jääb rahvuslikku eelarvesse kogumiskuludena. Sellepärast ongi selle mõju liikmesriigi eelarves üpris tagasihoidlik. Kuid igal juhul on EL jaoks uue liikmesriigi tolli- ja põllumajandusmaksude kalkulatsiooni täpsus tähtis, et oleks piiritletud tase, mis summeerub kõikide liikmesriikide tuludega. Seda summat on palju kergem prognoosida isegi siis kui uue liikme liitumisega üldine "käitumisnihke efekt" haihtub ja uue liikmesmaa tulu võib olla madalam EL tervikuga võrreldes

4.2. Tolli- ja põllumajandusmaksude kogumine.

112. Tolli- ja põllumajandusmaksud tuleb üle kanda vastavuses tuludega. Austrias on tolliamet vastutav oma traditsiooniliste ressurside kogumise eest (kaasaarvatud põllumajandusmaksud) ning Põllu- ja Metsamajandusministeerium vastutab suhkrule ja

isoglüksioosile kehtestatud maksude kogumise eest. Kas maks kehtestada või mitte selle otstarbekuse lahendavad tollijuhid, olles selle eest vastutavad.

113. Vastavalt EL Tollikoodeksile ja juhendile 1552/89 tuleb kõik kindlaks määratud oma ressursid kanda Komisjoni niinimetatud A ja B kontole. Kuigi eksisteeriv andmetöötluse süsteem töötas hästi, tuli üsna keerukad arveldustehingud kohandada selleks, et rahuldada EL juhendis 1552/89 esitatud aruandluse nõudeid. Senini on rida raskusi, et täita pettuste ja ebareeglipärasuste aruande Artikkel 17, paragrahv 3 koostamise nõudeid kooskalas juhendis 1355/96 esitatuga.

114. Austria Tolliteenistus oli juba ammu enne liitumist alustanud rahvusliku maksukogumissüsteemi ümberkavandamist kohandades teda Ühisturu nõuetele, eriti omaressursside ja pettuse vastase võitluse tõhustamise seisukohalt. Astuti vajalikud sammud nagu personali ümberpaigutamine; arvuti riist- ja tarkvara viimine sellisele tasemele nagu see on piiritagustes tolliteenistustes; arvutivõrgu väljaarendamine ja selle ühendamine tähtsate baasandmete süsteemidega; erialane väljaõpe.

4.3. Pettustevastased meetmed.

115. Liikmesriigid on kohustatud aktiivselt osalema ettevõtmistes, et kaitsta ühiseid finantshuve ja rakendada välispiiril piisavat kontrolli, mis hoiab ära tollipettused ning keeldudest ja piirangutest üleastumised. Selleks, et neid kohustusi täita, olid planeeritud ja käivitusid koos EL astumisega järgmised pettustevastased meetmed:

116. 1995 aasta algul moodustati rahandusministeeriumis tolliinformatsiooni ja -analüüsi keskus. Keskus omab inter alia kohustused:

- * informatsiooni kogumine, töötlemine ja analüüs (jooksev ja strateegiline analüüs);
- * operatiivse riskianalüüsi tegemine ja tutvustamine;
- * juhtimistegevuse risk tolliadministratsioonis;
- * sidepidamise koordineerimine;
- * tulemuslikkuse hindamine.

117. Regionaalsel tasandil moodustati seitse pettustevastast tegevust koordineerivat töögruppi, mis tegutsevad Riigikassa regionaalse administratsiooni tolliosakonnas ning seotud MoF-ga.

Need töögrupid teostavad regionaalseid riskianalüüse. Nad on sidepidajaks tollikontorite ja nende vastavates regioonides asuvate eriuksuste ning rahandusministeeriumi tolliinformatsiooni ja -analüüsi keskuse vahel.

118. Piiripunktides on spetsiaalsed üksused, kes teostavad riskile rajatud kontrolli ning sõidukite, busside ja veokite intensiivkontrollimisi. Hallid, milles teostatakse läbiotsimisi, on varustatud moodsa tehnilise sisseseadega. Lisaks sellele lubab Austria Tolliseaduse rakendamise akt tollikontrolli kogu riigi territooriumil; seda tõepoolest eeldusel, et tollikontrollile alluvad kaubad liiguvad läbi riigi territooriumi. Sellise kontrolli teostamiseks on rakendatud mobiilsed tolliüksused.

119. Üha kasvav nõudlus pettusi ja ebareeglipärasusi kajastava ulatusliku aruandluse järgi toob endaga kaasa suured kulud, mis ületavad märgatavalt maksukogumiseks eraldatud 10 protsenti, milline jääb liikmesriigile kogutud tolli- ja põllumajandusmaksude kogusummast.

4.4. VAT'i arvestamine omaressurssidelt ja neljandalt ressursilt (omaressursside GNP)

120. Enne liitumist on kandidaatriigile täiesti põhjendatud vajadus hinnata omaressursside VAT'i suurus. Kui VAT süsteem on juba sarnane EL VAT'i direktiivile, siis on võimalik seda arvutada meetodil, mida näeb ette Juhend 1553/89. Paljudel juhtudel ei ole seda meetodit mõistlik kasutada ning võib eelistada VAT'i hindamist otse rahvusliku aruandluse alusel, kasutades teatud osas kogumeid ja kohandades numbreid kus vajalik. Esimene eelarve pärast liitumist võiks tugineda sellistel hinnangutel.

121. VAT'i arvestamine (Komisjoni aasta aruande jaoks kuni järgmise aasta 31 juulini) on üpris (ja asjatult) keerukas. Tulemusi võib aga võtta aluseks omaressursside VAT'i edaspidistes hinnangutes.

122. GNP arvutusi/prognoose teeb ÖSTAT (Austria Riiklik Statistikaamet). Kõige uuematest andmetest informeeritakse üheaegselt EL Statistikaametit (EUROSTAT) ja Komisjoni. Prognoosid GNP panuse kohta, samuti iga-aastased täpsemad arvestused baseeruvad just sellel informatsioonil.

4.5. Euroopa Liidule tehtava rahvusliku panuse ülekandmise ja aruandluse toimingud

123. Vastavalt kehtivale EL finantsregulatsioonile peab iga liikmesriik tegema oma panuse krediteerides "Artikkel 9 kontole" (EL juhend 1552/89). Austrias ei avanud seda kontot mitte Rahvus pangas vaid on osa föderaalsetes arveldussüsteemis. Kõik krediidid (Austria panus EL oma ressursidesse) ja deebetid (maksed Komisjonile) on registreeritud ning aruande bilans näitab oma ressurside tegelikku seisut. Maksete tegemise kehtivus on sõltuvuses Brüsseli kassavajadustest. Makseid tingib samuti vajadus tasakaalustada teiste liikmesriikide arveldused Artikkel 9 kontol (vastavalt nende osakaalule üldpanuses).

124. Artikkel 9 konto selline ülalpidamine kindlustab, et Ühenduse oma ressursid ei lahu föderaalsetest rahahoidingutest enne kui teatab vajadusest maksta.

125. Kui vastav informatsioon, mis käsib maksta, saabub väga hilja, tekib vajadus teha liigsuuri kulutusi. Selline nähtus muudab keerukaks planeerida rahvuslikul tasemel igakuiseid rahavajadusi.

4.6. Statistika ettevalmistamine

4.6.1. Omavahendid

126. Põhiline probleem on siin andmete võrreldavus. Euroopa Kontrollikoda (ECA) ja Komisjon kasutavad saadud krediiti võrdväärse tuluga, Austria aga kasutab tegelikke makseid, sest rahvuslikku eelarvet juhatakse kassaprintsiibil. Sellepärast koostatakse kaks paralleelset statistikat, et võrrelda rahvuslikke numbreid 15 EL liikmesriigi tulemustega, mida avaldab ECA.

4.6.2. Fondid/tulud

127. Aasta lõpus on probleeme, kuidas jaotada aasta tulemusnäitajaid rahvuslikes ja ühenduse numbrites. Küsimus on selles, et väljamaksed, mis tehti EL poolt jaanuaris, pannakse eelmise aasta numbritesse, samal ajal aga liikmesriigi kirjetes esinevad nad kui uue aasta tulud.

128. Esimeste liikmeks oleku aastate kestel võib enamus näitajad paista ekstreemsete kõikumistena ja nad ei sobi hilisema keskmise näitaja jaoks. Selliste näitajate osanäitajateks lahutamise tulemuseks on mitteisaldusväärne ja mitteläbipaistev süsteem. Isegi Komisjoni ja ECA tabelid näitavad Ühenduse kulutusi järgmiselt:

* ühel ja samal näitajal on erinev struktuur (eriti finants ülevaate kategooria 3);

* erinevad näitajad, sest mitte kõik väljamaksed ei ole otseselt seotud konkreetse riigiga ja iga institutsioon kasutab erinevat süsteemi.

129. Kokkuvõtteks võib öelda, et niinimetatud tagasikannete süsteem on hell: Komisjon väldib koostama üksikasjalikku aruannet. Samal ajal on kohustus rahuldada Austria elanike nõudeid informatsiooni avalikustamiseks.

5. Ühenduse eelarve menetlus

5.1. Rahandusministeeriumi, Ministeeriumide, Ametite, Regionaalsete ja kohalike võimuorganite, muude organisatsioonide ja Brüsseli alalise esinduse roll.

130. EL liikmesriigile koduse otsuste tegemise struktuuri kohandamisel selgus kolm probleemi, mis tuleb käsile võtta:

* kuidas koordineerida valitsuse poliitikategemise protsessi;

* kuidas peaks sekkuma Länder tippküsimuste lahendamisse;

* kuidas teostada parlamentaarset kontrolli valitsuse poliitika suhtes EL sees.

131. Mõlemad koalitsiooni partnerid otsustasid, on koalitsiooni kokkuleppes, et süsteemis valitseb täielik võrdsus välisministeeriumi ja kantsleri kabineti vahel, see tähendab, töögruppide ettevalmistamine EL Nõukogu või COREPERi jaoks ning I ja II juhatavad vaheldumisi.

132. Föderaalvalitsus, kes vastutab riigi huvide esindamise eest, peab regulaarselt informeerima ja küsima arvamust iga olulisema EL projekti kohta järgmistelt asutustelt:

* ministrite nõukogult;

* rahvuslikult parlamendilt (täidesaatev komitee);

* Länderitelt ja kommuunidelt (kui EL vastav küsimus mõjutab nende iseseisvat tegutsemist või puudutab mingil muul viisil nende huve);

* sotsiaalpartneritelt.

133. Teatud juhtudel on föderaalvalitsus kohustuslikult seotud ülalt tulnud arvamusega; kõrvalekaldumine on võimalik vaid pakilistel põhjustel, mis on seotud välis- või eurointegratsiooni poliitikaga.

134. Peamine vastutus kogu rahvusliku ja EL eelarve asjus kuulub rahandusministeeriumile. Rahandusminister vastutab Austria rahandus- ja maksupoliitika eest, samuti kogu finantstegevuse koordineerimise ja Ühenduse eelarve projekti koostamisel osalemise ja otsustuste tegemise eest.

135. Neli MoF-i atašeed on esindajateks alalises esinduses Brüsselis ja üks neist (eelarve komitee esindaja) teeb alalist koostööd EL MoF-i finantsosakonnaga (osaleb Ühenduse eelarve protsessis; koordineerib kõikide finantsvoogude liikumisi Brüsselisse ning Brüsselist; juhib ja prognoosib omavahendeid; koostab raporteid vastavalt EL juhendile 1552/89).

136. MoF-i üheks tähtsaimaks ülesandeks on rahvuslike huvide kaitsmine ja otsuste tegemise protsessi mõjutamine EL tasandil (ECOFIN ja Eelarve nõukogus). MoF peab samuti tagama

alalise koostöö (MoF-i ja ministeeriumide tasandi vahel), et kaitsta rahvuslikke seisukohti Ühenduse erinevates poliitilistes suundumustes finantside kaasamise ja eelarve piirangute kehtestamise aspektides. Kulutavad ministeeriumid on sunnitud järgima kalkulatsioone, mis näitavad finantsmeetmete rakendamise tulenevaid kohustusi Ühenduse tasandil, et hinnata selle mõju rahvusriigile.

137. Võtmeküsimus on see, kuidas Ühenduse finantspoliitika prioriteetid, mis kohustavad Austriat läbi eelarve ranguse, rahuldaksid puutepunktides ka Euroopa Rahaliidu (EMU) vastavaid kriteeriume.

5.2. Muutused rahvuslikus eelarveseaduses, menetlustes ja süsteemides.

138. Kuivõrd ülekanded Austria ja Ühenduse vahel on föderaalearve tasandil võimalik teostada peaaegu takistusteta, siis puudus ka vajadus radikaalseteks muutusteks.

5.3. Tulude/fondide prognoosimine ja panused

5.3.1. Omavahendite prognoosimine.

139. Prognoosid Euroopa Liidu eelarvele aastaks "t" tuleb teha eelarveaasta "t-1" algul. GNP ja VAT maksed aastal "t" baseeruvad neile prognoosidele. Neid korrigeeritakse ainult "t+1" aasta detsembris vastavalt GNP täpsustatud arvestustele ja VAT'i baasile.

140. Seega lihtne elastsus lähenemistes rahuldab VAT'i prognoose, võttes arvesse möödunud tulusid ja hinnates tulevikutendentse kooskalas vastavate agregeeritud majandusnäitajate prognoosidega (peamiselt eratarbimise ja osaliselt avaliku tarbimise prognoosid). EL-ga ühinemine toob kaasa prognoosidesse ebamäärast mittepiisavust, sest isegi kui ei muutu maksumäärad võib muutuda maksustruktuur (see tähendab, millal rakendatakse tax-free ja millal alandatakse maksumäära?). Muudetud maks kutsub esile lühiajalise tormakuse ka prognooside tegemisse. See lisaprobleem prognoosimisel võib kaduda alles mitmete liikmesoleku aastate pärast.

141. Pärast VAT baasil tehtud esimest usaldusväärset arvestust võib omavahendite VAT-i hinnata samal viisil, samuti VAT'i ennast, kasutades arvestustes vastavate majanduslike agregaatnäitajate prognoose.

5.3.2. Tulude/fondide prognoosimine

142. Täpset prognoosi strukturaalfondide kohta ei ole võimalik teha järgmistel põhjustel:

* refondeerimise maht võib kõikuda sõltuvalt antud hetke majandussituatsioonist ja seetõttu muutub ka liikmesriikide kaasrahastamise võime (valmisolek);

* enamus 3 kategooria väljamakseid EL eelarvest (sisepoliitika) läheb otse toetuse lõppsaajale (mittestrukturaalne refondeerimine) and sellepärast ei kajastu see rahvuslikus eelarves;

* viivitused esinevad esimesel aastal, sest refondeerimine teisel aastal on disproportsionaalselt kõrge.

143. EPATF-Garantii tingimuste kohaselt osutub üsna raskeks hinnata CAP'i ülekannete mahtu ning koostada samal ajal föderaalearvet. Siiski osutub Austria eelarve koostamise

süsteem küllaldaselt paindlikuks, et selle ülesandega toime tulle.

6. Koostöö, koordineerimine ja kontaktid

6.1. Koostöö misjoni ja teiste liikmesriikidega.

144. On palju ametlikke ja mitteametlikke sidepidamisviise liikmesriikide ja/või Komisjoni teenistuste vahel; samas aga tõhus koostöö taotlejariikide ja Komisjoni ja/või liikmesriikide vahel nõuab täiendavaid pingutusi. Järgnev näide iseloomustabki seda.

145. Üks olulisemaid ülesandeid liitumiseks ettevalmistamisel on õige aja ettekavandamine, et viia rahvuslik seadusandlus vastavusse Ühenduse tolliseaduse asjaoludega. Keele tõttu oli Austria mittermärkamatu soodustus, et ta sai nimetatud valdkonnas laias mastaabis kasutada Saksa seadusandlust. Selle nimel seati sisse kontaktid mõlema riikide vastavate ametnike vahel ning Austria ametnikel oli soodus võimalus informatsiooni vahetamiseks. Kõige intensiivsem osa ettevalmistusest hakkas toimima mitte varem kui aasta enne liitumist. Ametnikud tuli välja õpetada ja varustada sobiva dokumentatsiooniga, et kindlustada administreerimise protseduurides täielik vastavus Ühenduse seadustega liitumise hetkel. Arvestades seda, et EL juhendid on sageli mittetäpsed, raskesti interpreteeritavad ja mittejärjekindlad, levitas MoF spetsiaalsed instruksioone läbi elektroonilise tollidokumentatsiooni.

6.2. Ristlääbiv koordineerimine

146. Vastavalt spetsiaalsele administratiivdirektiivile (koordineemaks rahvuslikke prioriteete ühise seadusandluse tarvis), mis käsitleb koostööd eelarve koostamisel ja ristlääbivat koordineerimist, tuleb informeerida rahandusministeeriumi nii vara kui võimalik igast otsusest, millega kaasnevad rahavajadused, see tähendab, niipea kui algavad diskussioonid kas Komisjonis, Nõukogu tegevusega seotud töögruppides või Europarlamendis. Austrias asuv eurokoostöö vastav osakond on kohustatud kontakteeruma rahandusministeeriumi vastava allosakonnaga. Kui igapäevasel COPEPER'i ettevalmistaval koosolekul selline eelarvega seotud asjaolu on avastatud, saadetakse lõppseisukoht/taotlus alalisele esindusele Brüsselisse.

147. Ristlääbiva koostöö koosoleku eesmärgiks on aidata korrastada ja oigeaegselt koordineerida rahvuslikke positsioone Komisjoni ettepanekute suhtes ja tagada Austria tõhus esindatus integratsiooni protsessis. Iga ministeerium vastutab oma tasandil ja erialases temaatikas koordineerima EL-ga seostuvat (dokumendid, ettepanekud jne).

6.3. Erinevate auditasutuste inspeksioonid.

6.3.1. Riigiaudit

148. Austria Riigiaudit iseseisvalt ja Euroopa Auditkoda (koos Austria Riigiauditiga) kontrollivad regulaarselt rakendamise ja/või kasutamise otstarbekust: traditsiooniliste omavahendite; põllumajandusressursside; struktuurafondide ja VAT'i osas (VAT'i arvestamise ja maksete süsteemi funktsioneerimist).

6.3.2. Euroopa Komisjon.

149. Eurokomisjoni inspekteerimise eesmärgiks on kindlustunde tagamine, et rahvuslik

juhtimine ja kontrollitegevus on tõhusad.

Neid inspekteerimisi tehakse regulaarselt (vähemalt kord aastas), kas iseseisvalt (sõltumatult rahvuslikest kontrolliorganeist) või koostöös (koos rahvuslike kontrollijatega).

150. DG VI juhib liikmesriikides kontrollimisi aasta jooksul mitu korda. Need kontrollimised ei puuduta mitte ainult tollitoimingute täpse vastavuse aspekte Ühenduse seadustega, vaid ka sisekontrolli ja maksetehinguid väljamakseid sooritavates ametites. Viimati nimetatut tuleneb eriti täpsest volituskriteeriumide kohandamise vajadusest Juhendiga No. 1663/95. Kui audiitorid ei kiida heaks Ühenduse juhendite elluviimise korraldust, parandatakse kontrollitulemuste põhjal finantstegevust.

6.3.3. Rahvuslik administratsioon

151. Rahvuslik kontrolliseadus vastab lisaks rahvuslikele ka EL vajadustele, samuti kui Ühenduse kontrolliseaduski. Austrias eksisteeriv kontrollisüsteem erineb sõltuvalt kontrollitavatest objektidest ja rahvuslikest instantsidest, kes kontrolliülesannet täidavad.

152. Näiteks, traditsiooniliste omavahendite kontrollimine on tollitingimuste puhul rajatud sellele, et rahvusliku tolliameti sisesed kolm juhtimistasandit jaotuvad kaheks osaks: üks tolli seadusandluse ja teine aruandluse kontrollimisele. Iga tasandi ja iga tasandi sisese kahe jaotuse (tolliseadusandlus ja arvepidamine) kontrollimiseks on ka omavalitsuse tasandil teatud kontrolli valdkond. Kontrollimise kõrgeim juht on rahandusminister.

7. Organisatsioonilised küsimused

7.1. Inim- ja tehnilised ressursid.

153. Austria püüab nii palju kui võimalik kasutada olemasolevat organisatsioonilist struktuuri, et teostada finants- ja eelarvekontrolli vaatamata eesmärkide ja ülesannete muutustele. Olemasolevad institutsionaalsed mehhanismid ja administratiivsed struktuurid on vastavalt nõudele ümberkohandatud. Ainult mõned üksused on juurde loodud ja mõned on laiendatud.

154. Sama kehtib ka personali suuruse kohta. Kuigi ei olnud liitumisega kaasnevat nimetamisväärtset personali koguarvu suurenemist, oli ümberpaigutusi otsustavates lõikudes siiski. Üldiselt aga avalik sektor osutus paindlikuks ja tõhusaks kõigi uute nõudmiste suhtes.

155. Investeeringuid sai tehtud elektroonilise andmetöötlusseadmete hankimiseks ja võrgusüsteem võimaldab kiire sidepidamise kõigi koostööpartneritega.

7.2. Väljaõpe

156. 1991 a. alates pakub Haldusjuhtimise Instituut niinimetatud "Euroopa-Akadeemiat", mis on 4-kuine intensiivprogramm EL peamistes probleemides (Euroopa institutsioonid, otsuste tegemise protsess, EL seadused, majandus, võõrkeeled, suhtlemise ja läbirääkimise oskused, poliitika), samuti 12-kuine ja sama sisuga "EL õppeprogramm".

157. On käima pandud erineva EL temaatikaga seminarid, mille läbiviimisel on kindlustatud regulaarsus ja nad toimuvad koos võõrkeele kursustega Rahandusministeeriumis. Koostöös Viini Diplomaatilise Akadeemiaga on alustatud tollialase kursuseprogrammi väljatöötamist, et ettepaneku saaks Austria president rahuldada 1998 aastal.

158. Professionaale ergutatakse kogemuste saamiseks veetna mõne aja erinevates funktsioonides Brüsseli alalises esinduses või Komisjoni vastavates osakondades.

Lisa 1. Austria ühinemine Euroopa Liiduga.

159. Läbirääkimiste protsessis Austria tehtud sammude kronoloogiline järjestus.

17. juuli 1989: Austria sooviavaldus saada EL liikmeks;

Detsember 1992 Euroopa Nõukogu Edinburghis: Nõusolek alustada läbirääkimisi liidu laiendamiseks;

1. jaanuar 1993: Jõustub Euroopa Majandusruumi (EEA) kokkulepe;

1. veebruar 1993: Liitumisläbirääkimiste algus;

13. aprill 1994: Lõppteksti vastuvõtmine;

12. juuni 1994: Austrias toimub referendum liitumise kohta (66,36 protsenti "Jah" - 33,61 protsenti "Ei");

24. juuni 1994: Corfus kirjutatakse alla liitumislepingule;

11. november 1994: Austria parlament ratifitseerib lepingu;

1. jaanuar 1995: Täisliikmeks saamine.

160. Komisjoni arvamuse ettevalmistamine Austria avalduse suhtes võttis aega 24 kuud. Kuna Komisjon esitas *acquis commutaire* nõuded punkt punkti kaupa, suudeti enamus tehnilisi ja poliitilisi probleeme lahendada.

161. Meie *acquis* sõela viimaseks punktiks olid EL eelarvesse tehtava finantspanuse üksikasjad. Austria poolne netopanus oli üpris selge. Rohkesti aega kulus vaidlustele ühise põllumajanduspoliitika osas, kus Austria olid *acquisi* suhtes palju lisatingimusi (teine otsustav valdkond oli transiitliiklus).

162. Erinevalt eelnenud EL laienemistest toimus see laienemine ühe turu raames ilma piirikontrolli võimalusteta. Me olime sunnitud nõustuma oma turgu koheselt avama, kuigi ei olnud aga selge ülemineku perioodiks ettenähtud kompensatsiooni maht, mis eelmiste laienemiste puhul oli teada. Selle tulemuseks oli teatud põllumajandussaaduste hindade nimetamisväärtuse langus.

163. Läbirääkimiste lõpus pakkus EL erakordse ülekande ("Agro-eelarve pakett", liitumisleppe artikkel 81) kogumahus 813 MECU ülemineku perioodi neljaks aastaks:

Aasta 1995 1996 1997 1998 Kokku

MECU 583 1067153 813

Biljon Sch 7.60 1.40 0.96 0.7210.67



164. See pakkumine tehti kahel põhjusel:

1. 1995 aastal ei saanud Austria Komisjonilt väljamakseid vastavalt CAP'i reeglitele,

sest Austria ei olnud seaduse alusel seda õigust saada ("roheline auk"). Tõepoolest, liikmesriigil on õigus saada EL-st CAP'i toetust vaid siis kui ta on teinud 2,5 kuud tagasi eelmaksed. Nende maksete asendamiseks pakkus EL erakordse ülekande, mis oli arvestatud ligikaudu 4.5 miljoni \square ilingi pealt.

2. Austria pidi nõustuma ühise põllumajanduspoliitikaga (CAP) kui algas tema EL liikmelisus. Et kergendada põllumajandussektoril turgu avama (millega kaasnes hinnataseme järsk langus), kasutas Austria erakordseid meetmeid. EL pakkus Austriale täiendava ülekande, et katta nende meetmete tagajärjel tekkinud auk Austria eelarves.

Lisa 2. Panus EL eelarvesse ja tulud EL eelarvest.

165. Märgitud *** numbrid on vastavuses Austria aruandlusega, eriti föderaalearvega.

1. Panused

	1995%	1996 %	(Sch bilj.)	(Sch.
--	-------	--------	-------------	-------

bilj.)

Krediidid

Vahendid GNP

baasil 5.25 237.3629

Ühendkuningriigi

korrektsioon 0.49 21.506

VAT vahendid 14.60 63 12.7251

Trad. omavahendid 2.92 133.5414

Kokku krediidid 23.26100 25.12 100

Maksed

Kogu maksed 18.75 29.94

Neto maksed 18.43 26.54

2. Tulud

	1995%	1996%
--	-------	-------

(Sch. bilj.)(Sch. bilj.)

liitumisleppe

artikkel 81 järgi 7.60 73 1.46

ESF 0.636 1.67

ERDF 0.000 1.04

EPATF-Garantii osa** 1.13 1116.273

EPATF-Juhendus osa 0.424 1.57

Muud tulud *** 0.576 0.63

Kokku tulud 10.35 10022.3 100

*kogu: sisaldab 10 protsenti kogutust tagasimakseid (trad. omavahendid)

**1996: *Bund* (Föderatsioon): 15 195 159 326.61.

Länder (osariik): 1 036 358 360.00.

*** 1995: positsioon "muud tulud", Euroopa Audiitorkoda (ECA), Aasta aruanne 1995; väljaarvatud valuutakursi erinevus;

(NB: EL eelarve aruandlusperiood).

1996: ligikaudne hinnang.

Lisa 3. EL Strukturaalfondid Austrias: kontseptuaal- ja
koordineerimise vastastikune seotus

finantsprogrammide

kontseptuaalne koordineerimine finantside koordineerimine

Lisa 4. EL Strukturaalfondid Austrias: Finantsprotseduurid - Regionaalprogrammid
(Obj.1,2.5b, Reg.C)

Siia tuleb joonis:

Lisa 5. Finantskontroll: Austria süsteem.

1. Eelarve koostamine.

166. Parlament kinnitab igal aastal föderaaleelarve ("Föderatsiooni Finantsseadus"). Vastav eelarve (see tähendab, rahvuslik rahanduseelarve järgmiseks aastaks) võetakse vastu kui Föderatsiooni Finantsseaduse lisa. Föderatsiooni rahandusministeerium koostab finantsprogrammi, mille Föderaalvalitsus esitab parlamendile koos lisadega, milles on püstitatud ajalimiidid. Kui parlamendil ei õnnestu vastu võtta eelarvet enne jooksva aasta lõppu, siis vastavalt föderaalkonstitutsiooni tingimustele hakkab toimima ajutine eelarve.

167. Oluline on teada, et Föderatsiooni Finantsseadus ei ole sõltumatu seadus; ta üksnes paneb paika ametlikud sisemised vahekorrad erinevate asutuste vahel, kes juhivad föderatsiooni rahandust. Seda ei saa kasutada kui nõudmiste või kohustuste baasi kolmandate poolte suhtes. Finantsjuhtimist puudutavate meetmete suhtes ongi oluline juriidilise topelttingimuse olemasolu, see tähendab, föderaalressursse ei tohi kulutada kui ei saa toetuda mõlemale seadusele, föderaalsele finantsseadusele, eriti aga mõnele sõltumatule seadusele.

2. Rahakasutamisele eelnev sisekontroll rahandusministri poolt.

168. Eelarve täitmise eest kannavad esmajärjekorras vastutust erinevad eelarvevahendeid kulutavad asutused. Siiski annab Austria konstitutsioon nimetamisväärse võimu, et sekkuda eelarve täitmise protsessi. Konstitutsiooni artikkel 51a kohaselt peab rahandusminister tagama, et "maksekohustusi täidetaks ausalt ja tähtaegselt ning kasutuselolevate ressursside limiite arvestades, toetudes seejuures mõistlikkuse, säästlikkuse ja efektiivsuse põhimõttele". Sama artikkel kohustab rahandusministrit katkestama valitsuse nõusolekul ressursside kasutamise "kui tulude ja kulude vahekord seda nõuab või kui aasta vältel toimuvad nimetamisväärsed muutused majanduse üldises suundumuses".

169. Põhjus, miks Konstitutsioon kohustab rahandusministrit sekkuma eelarve täitmisse, on see, et ta vastutab kogu eelarve täitmise eest. Tema võimuvolituste ulatus on algselt määratletud 1986 aasta föderaaleelarve seaduse vastavate sätetega (eriti punktid 43 kuni 45). Föderaalrahandusminister peab, *de facto*, olema seotud iga olulisema projekti elluviimisega. Ressursside maht, mida võib kasutada ilma rahandusministri nõusolekut taotlemata, on paika pandud iga-aastasele föderaaleelarvele lisatud rakendusdekreedis, "finantside rakenduspiiride" all.

170. Rahandusminister peab tagama, et:

- * iga kavandatud projekt, mille täitmine kuulub

föderaalvalitsuse kohustuslikku juhtimistegevuse alla, vastaks eelarve printsiipidele (mõistlikkus, säästlikkus ja efektiivsus) ja üldise tasakaalustatuse nõuetele, oleks kooskalas föderaalvalitsuse, Länderi ja omavalitsuste vaheliste suhetega;

- * oleks võimalik katta kõiki kulutusi, mis projektide elluviimise käigus kerkivad, võttes arvesse eelarve ja majanduse kui terviku kohta tehtud prognoose;

- * oleks piisavalt nõuetekohaselt kättesaadavaid vahendeid, et katta kohustuste täitmiseks vajalikke kulutusi, võttes arvesse vastavad prognoosid, eriti aga, tegelikud kohustused;

- * kõik kohustused, mis seostuvad eelarvega oleksid tõepoolest vajalikud;

* maksete piirtähtajad oleksid kehtestatud selliselt, et makseid tehtaks tähtaegselt ja kavandatud mahus.

171. Konkreetne minister vastutab projekti esitamise eest ja rahandusminister peab sellega nõustuma projektiga enne selle täitmist. Juhul, kui kaasnevad suured ressursikulud, tuleb rahandusminister kaasata juba planeerimisstaadiumis. Kui projekti eest vastutav minister ja rahandusminister ei jõua projekti elluviimise suhtes kokkuleppele, esitab ükskõik kumb ministritest asja arutamiseks valitsuses.

172. Eelarve täitmiseks antud volituste alusel on föderaalrahandusministeeriumi eelarve osakond kõrgeim eelkontrolli teostav võim Austrias. See võimaldab rahandusministril kontrollida eelarvet ja valitsuse finantse ning ta on volitatud, kuid tema roll ka nõuab, sekkuma finantsasjadesse kui ilmneb erinevus eesmärgiliste numbrite ja tegeliku tulemi vahel.

3. Ministripoolne sisekontroll oma finantskohustuste valdkonnas.

173. Kulutuste eest vastutavad Ministrid võivad finantside kontrollimiseks kasutada kaht moodust: ministeeriumi raamatupidamise osakonda ja siserevisjoni osakonda. Raamatupidamise osakonnal on tähtis ülesanne kontrollida arveldusi nii nende teostamise käigus kui ka muudel eesmärkidel. Föderaaleelarveseadus (BHG) ja föderaaleelarve juhend või tava (BHV), vastuvõetud 1989, sisaldab üksikasjalisi tingimusi "siserevisjoni" kohta, mida peab läbi viima raamatupidamisosakond kui vajalik komponent eelarve täitmisel (vt. eriti föderaaleelarve seaduse lõige 90 kuni 92). Siserevisjon koosneb eelrevisjonist, eelarve täitmise revisjonist ja eelarve täitmise järgsest revisjonist.

174. Eelrevisjon on seotud iga erineva maksunõude allika, kohustuse ja mahu kontrollimisega. Kõike tuleb kontrollida seaduslikkuse ja matemaatilise õigsuse suhtes, samuti vastavuse seisukohalt mõistlikkusele, säästlikkusele ja efektiivsusele. Eelrevisjon peab olema nii põhjalik kui võimalik.

175. Eelarve täitmise revideerimisel kontrollitakse tellimusi veendumaks nende vormi ja sisu vastavuses eelarve reeglitele ja muudele tingimustele.

176. Järelrevisjon kontrollib, kas maksed ja kliiringtehingud on sooritatud õigesti, vastavad dokumendid õigesti registreeritud, nende vorm ja sisu juhenditega vastavuses ja kas väärisesemed ja muud varad on olemas ning arvele võetud. Iga järelrevisjoni järel koostatakse revisjoniaruanne, milles selgitatakse revisjoni eesmärki ja ulatust ning tuuakse ära olulisemad leiud. Kuna eelrevisjon peaks olema väga põhjalik, siis järelrevisjon on rohkem valikuline.

177. Lisaks raamatupidamisosakonnale on igas ministeeriumis ka revisjoniosakond, kes on tavaliselt aruandekohustuslik vahetult ministrile. Nende osakondade moodustamise juriidiline alus on 1981. aastal vastuvõetud valitsuse otsus.

178. Vastavalt Föderaalkantsleri kantselei poolt välja antud "Föderaalasutuste siserevisjoni juhendile" on revisjoni osakondade tähtsaimad eesmärgid järgmised:

* kontrollida, kas osakonna tegevus vastab mõistlikkuse, säästlikkuse ja mõjususe tingimustele;

* esitada ratsionaliseerimisetpanekuid ja -ideesid struktuuri ning tegevuse

parandamiseks;

- * üldistada Riigikontrolli poolt tehtud kontrollimiste ja tegevushinnangute tulemusi;
- * anda oma panus organisatsiooniliste muutuste skeemide projekteerimisesse ning oluliste organisatsiooniliste meetmete rakendamisesse:
- * hankeprogrammide projekteerimise ja finantsplaanide koostamise nõustamine;
- * suuremate projektide planeerimise ja rakendamise nõustamine;
- * osaleda oluliste projektide hindamisel;
- * tagada, et järgitaks avalikke hankeprotseduure.

179. Nagu ülesannete loetelust selgub, mängib revisjoniosakond "kontrollisüsteemis" suuresti just abistavat rolli. Erinevaid asjaolusid kontrollivad nad tavaliselt pärast sündmuse toimumist, see tähendab, pärast seda kui haldusmeetmed nimetatud küsimuses on lõppenud.

4. Välisfinantskontrolli teostamine Austria Riigikontrolli poolt.

180. Vt. ka Mr. Wolfgang Wiklicky artiklit Austria Riigikontrolli kogemustest, avaldatud SIGMA kogumikus Nr 20 "Kaasnähud Euroopa Liiduga ühinemisel" – II osa, Väliskontroll.

181. Riigikontroll on Nationalrat'st (parlamendist) ja Landtage'st sõltumatu, vastutades föderaalvalitsuse ja Länderi tegevuse kontrollimise eest. Tegevuse õiguslik alus on sätestatud föderaalpõhiseaduses ja Riigikontrolli seaduses (1948). Riigikontroll tegutseb föderaalriigiasutuse või liidumaa asutusena, sõltuvalt sellest, kas ta kontrollib föderaalvalitsuse või liidumaa finantstegevust. Riigikontrolli president valitakse parlamendi poolt kaheteistkümneks aastaks. Tema volitused on võrdsed föderaalvalitsuse liikme omadega, liidumaad puudutavate küsimuste puhul aga liidumaa valitsusliikmega.

182. Riigikontroll vastutab föderaalvalitsuse finantstegevuse kontrollimise eest, samuti liidumaa, rohkem kui 20 000 elanikuga omavalitsuste, omavalitsusgruppide ja teiste seaduses ettenähtud riigiasutuste finantstegevuse kontrollimise eest. Riigikontroll teostab järgmisi kontrollimisi Föderaalvalitsuse finantstegevuse suhtes:

- * kõik föderaalvalitsuse tasandil tehtavad rahaülekanded (tulud ja kulud, laenud, vallas- ja põhivara);
- * rajatised, fondid ja organisatsioonid, mis koos föderaalasutustega töötavad föderaalvalitsuse heaks;
- * tegevused, mida kontrollib föderaalvalitsus.

183. Riigikontroll täidab oma volitusi reeglina enda äranägemisel ja initsiatiivil. Ta kontrollib aruandluse matemaatilist õigsust, vastavust seadustele ja mõistlikkuse, säästlikkuse ja mõjususe printsiipidele. Riigikontroll esitab igal aastal ettekande parlamendile. Ta valmistab ka spetsiaalseid ettekandeid spetsiaalsete kontrollimiste kohta, mille läbiviimist võidakse kohustada (tavaliselt parlamendi nõudmise peale).

TAANI
Georg Ginsberg
NÄITED STRUKTUURIFONDIDE KOHTA2

1. Peatüki kokkuvõte

184. Käesolev artikkel käsitleb Taani riigivõimude poolset finantskontrolli Euroopa Strukturaalfondidest saadud toetuste kasutamisel. Samuti näidatakse riigi sellealast koostööd Euroopa Komisjoniga. Artikkel käsitleb Strukturaalfonde haldavate juhtide finantskontrolli, mis erineb välisrevisjoni (Taani Riigikontroll ja Euroopa Kontrollikoda) poolsest kontrollist. Siin kirjeldatud finantskontroll on seotud nii seadustele vastavuse kui ka kasutamiseks eesmärgistatud tulemuse saavutamise hindamisega.

185. Taani finantskontrolli struktuur kuulub Euroopa Liidu kõige enam detsentraliseeritud struktuuride hulka. Tõepoolest, sest finantskontroll on jäetud nende ministriumidehooleks, kes assigneeringuid haldavad. Finantsseaduse alusel mängib rahandusministeerium ainult üks kord koondvastutaja rolli kui Parlamendi assigneeringute jaotaja erinevatele ministritele või ministriumidele. Lisaks sellele on Taanis finantskontrolli kujunemisel traditsioon ning seda käsitletakse kui ministri juhtimis- ja haldustegevuse lahutamatu osa. Spetsiaalsed kontrolliorganid, nagu siserevisjon või kontrollööri üksus, on moodustatud ainult erandkorradel. Strukturaalfondide valdkonnas teostavad finantskontrolli kolm ministriumi omavahelises tihedas koostöös, et tagada ühtset sobiv regulatsioon ja täitmise kontroll nii programmide kui ka projektide tasemel. Peale selle on need kolm ministriumi kontrolliüksuste loomise protsessis, kus mitmete muude aspektide seas on oluliseks Komisjoniga koostöö tugevdamine seoses sisekontrolli ja tulemuslikkuse jälgimise kohustustega.

186. Strukturaalfondide finantskontrollitugevdamise viimaste aastate kogemused Taanis lubavad välja noppida järgmised õpetlikud suunised:

* Selleks, et tagada ühesugune ja täpne kontrollimise läbiviimise baas kõigi nelja strukturaalfondi suhtes, oli vajalik detailselt täiendada rahvuslikke juhendeid EL juhendite alusel, seda samuti aruandluse esitamise ja revisjoni läbiviimise osas.

* Mitmes haruministriumis on tööjaotusele rajatud püsiv kontrollistruktuuri põhjustanud vajaduse laialdaseks koostööks ning konsultatsioonideks ja seda nii suhetes ministriumidega kui ka Euroopa Komisjoniga. Rahandusministeerium võib sel puhul võtta enesele vahendaja ja nõuandja rolli, struktuurifondide eest vastutavate ministriumide poolt nähtuna, ja läbirääkimiste pidaja rolli Komisjoni poolt vaadatuna.

* Finantskontrolli alane kokkulepe Komisjoni ja struktuurifondide eest vastutava kolme ministriumi vahel on esile kutsunud vajaduse ümber korraldada ministriumide kontrollitegevus.

Kokkuleppe tulemusena tuleb luua kõikides ministriumides spetsiaalsed kontrolliüksused, kellel muude ülesannete kõrval on ka konkreetsed kohustused Komisjoni finantskontrolõride ees.

2 Georg Ginsberg on konsultant Taani Rahandusministriumi Finantsjuhtimise ja Haldustegevuse ameti kontrolõr-nGeorg Ginsberg on konsultant Taani Rahandusministriumi Finantsjuhtimise ja Haldustegevuse ameti kontrolõr-n_CJ_OJ_QJ_mH%_6_□B*_OJ_QJ_mH%_B*_OJ_QJ_mH%_/v_

2. Sissejuhatus.

187. Euroopa Komisjon ja liikmesriigid tugevdavad koostööd, et tagada EL fondide kasutamisel usaldusväärsus (vaata: lõige III Komisjoni finantsjuhtimise parendamise programmis SEM 2000). Komisjon soovib lisaks muudele aspektidele tugevdada liikmesriikidega koostööd ka EL struktuurifondide finantskontrolli alal. Struktuurifondide mahunäitajad on EL eelarves aastate jooksul kasvanud, kuid samas on fondidega seonduv üksikasjades vähem reguleeritud kui näiteks põllumajandustoetused.

188. Taani on jäänud toetajaks Komisjoni pingutustele, et koordineerida ja tugevdada Komisjonigafinantskontrolli alast koostööd ning, et Taani Valitsus on valmis seda rakendama struktuurifondi toetuste kasutamisel Taanis. EL Struktuurifondi assigneeringute üle kontrolli koordineeriv komitee on püstitanud eesmärgi määrata kindlaks kuidas pingutused kogu finantskontrolli tegevust koordineerida on tulemusi andnud.

189. Taani ministriumid, kes vastutavad Struktuurifondide eest, töötasid iseseisvalt ja enne Komisjonivälja oma finantsjuhtimise parendamise programmi (SEM 2000), milles esitati ja üksikasjastati finantskontrolli põhimõtted Struktuurifondide assigneeringute kasutamist kontrollides. Muude küsimuste hulgas tähendas täiendav seadusandlus ka seda, et teda rakendati Euroopa Liidust saadud Struktuurifondide juhtimiseks, et kindlustada senisest enam unifitseeritud ja detailiseeritud baas nii valitsemiseks kui ka tegevusjuhiseks haldamisele, kontrollile, hindamisele ja sanktsioonideks struktuurifondide valdkonnas.

190. Esitatu taustal käsitleb artikkel järgmisi küsimusi:

- * struktuurifondi valdkonnas kontrolli korraldamine Valitsuse, ministriumide tasandil (selle eeldused ja peamised tingimused, samuti finantskontrolli sisuministriumide struktuurifondide haldamise aspektist);

- * struktuurifondide individuaalprojektide finantskontrolli teostamine niinimetatud usaldusisikute (audiitorid jne) poolt, kes esindavad toetustsaavaid juhtorganeid Taanis;

- * Komisjoni ja Taani võimude finantskontrolli alane koostöö struktuurifondidest saadud toetuste kasutamise kontrollimisel ja selle koostöö enda pideva tugevdamise nimel.

3. Termin "Finantskontroll".

191. Enne kui põhjalikumalt tutvuda Struktuurifondide finantskontrolliga on kasulik teha selgeks, mida mõistetakse finantskontrolli all. Finantskontrolli mõistet võidakse edaspidi kasutada laias tähenduses ja võib-olla isegi laiemas kui seni. Sest finantskontroll lülitab endasse nii nende eeltingimuste ülekontrollimise, mille pärast toetust anti kui ka järelevalve, et kindlaks teha, kas finantstoimingud olid sooritatud vastavuses ettekirjutistega, mis kuuluvad just antud spetsiaalse eesmärgi ning strateegia juurde. Pealegi tuleb rõhutada seda, et finantskontrolli teostavad juhid ise ja see erineb välisrevisjoni poolt teostavast kontrollist (parlamendi finantskontroll). Viimatinimetatud kontrollimisi teostavad Taanis Riigikontroll ja Parlamendi poolt nimetatud Avalik Raamatupidamise Komitee. Teiste sõnadega, finantskontroll on juhtkonna enda sisekontrolli süsteemi vahend. Tal on kaks eesmärki: esiteks, teha kindlaks, kas tehtud otsused on vastavuses kehtestatud reeglite ja juhenditega ("kas raha on kulutatud õigel otstarbel?"); ja teiseks, kas kavandatud eesmärk on saavutatud säästlikul ja tõhusal viisil ("kas

tehtu on väärt kulutatud raha?").

192. Selline lai finantskontrolli mõiste ühtib Euroopa Nõukogu finantsjuhendi artikkel 2(a), jagu 1, mis käsitleb Euroopa Majandusühenduse eelarvet (mais 1990 heakskiidetud tekst): "Eelarve vahendeid tuleb kasutada kooskõlas eeskujuliku finantsjuhtimise põhimõtetega, sealjuures eriti säästlikkuse ja kulude vähendamise põhimõttel. Kogused eesmärgi saavutamiseks peavad olema kindlaks määratud ning vahendite kulutamise tegelik käik peab olema kontrolli all."

4. Struktuurifondide finantskontrolli õiguslik regulatsioon EL-s.

193. Enne struktuurifondide 1988 aasta reformi jaotati subsiidiume lepingu alusel, mis oli sõlmitud Komisjoni ja projekti juhi vahel. Pärast reformi eraldatakse subsiidiume mitmeaastastele programmidele, mis on otsustatud ellu viia liikmesriigi ja Komisjoni vahel toimunud läbirääkimiste põhjal. Nüüd peab liikmesriik, kes vastutab programmi elluviimise eest, kindlustama ka selle, et subsiidiume rakendatakse korrektselt. Reformi eesmärgiks oli struktuurifondide kasutamise tulemuslikkuse tõstmine, kus mitme muu teguri hulgas pidi olulist rolli mängima fondisese koordineerimise parandamine. Fondidega seotud tegevust reguleeritakse Nõukogu kahe üldjuhendi alusel (raamjuhend ja kooskõlastuste juhend), samuti on igal fondil veel oma eraldi juhend.

194. Põhiline meetod, mille alusel Struktuurifondide kasutamiseks eesmärgi püstitada ja ülesandeid täita on kirja pandud raamjuhendi artiklis 4 (No. 2081/93). See tuleneb otsusest, et EL tegevus on kavandatud kui täiendav toetus vastavale rahvuslikule ponnistusele või kui panus rahvuslike eesmärkide saavutamiseks. Vastastikkuste tegevuste ulatus määratakse ära põhjalike konsultatsioonide tulemusena, mis toimuvad Komisjoni ja liikmesriigi juhtide vahel, hoolikalt arvestades rahvusliku taseme teisi asjast huvitatud pooli. Need partnerluskonsultatsioonid lülitavad endasse arutlused olukorra parandamisest, finantseerimisest, eelnevad hinnangud, järelvalve ja tegevuse hilisema hindamise.

195. Struktuurifondist finantseerimist käsitlevad põhilised reeglid on esitatud kooskõlastuse juhendis (No. 2082/93), peatükk VI "Finantseerimise otsustused". Juhendis käsitletakse peamisi nõudeid, mis on seotud fondide finantsjuhtimisega, kaasaarvatud kohustused, väljamaksmiste kord, EL poolne kohtlemine, finantskontroll, samuti toetuste vähendamine, edasilükkamine ja lõpetamine.

196. Finantskontrolli (artikkel 23) tehes tuleb kasutada kõiki vajalikke meetmeid ning selleks peavad liikmesriigid:

*kontrollima regulaarsete vahemike tagant, kas Ühenduse poolt rahastatud tehingud on teostatud korrektselt;

* ära hoidma ja karistama korrapärase tekitajaid;

* saavutama selle, et hüvitataks kõik vahendid, mis on läinud kaotsi ebaõige kasutamise või hooletuse tõttu

197. Samaaegselt liikmesriigi finantskontrolliga võib Komisjon (vastavalt artiklile 23) kontrollida Struktuurifondidest rahastatud toiminguid, samuti kooskõlastusi ja liikmesriikide kontrollisüsteeme. Seda läbi viies võib Komisjon teha juhuvalikuid ja kohapealseid kontrollimisi. Komisjon kindlustab, et tema poolt tehtud kontrollimised on sisemiselt

kooskõlastatud ja kokkulepitud kontrollitava liikmesriigiga selliselt, et ei viidaks läbi asjatuid kontrollimisi, see tähendab, sama perioodi vältel samas kohas ühesuguseid kontrollimisi.

198. Struktuurifondide finantskontrolli alal on sõlmitud üsna palju kokkuleppeid või protokollilisi otsuseid Komisjonifinantskontrolli peadirektoraadi (DG XX) ja liikmesriikide vastavate kontrolliasutuste vahel, mis on tingitud EL Struktuurifondide toetuste suurenemisest ja sellega seotud kontrollialase koostöövajaduse kasvust. Käesoleval ajal on nimetatud valdkonnas koostöö kokkulepped sõlmitud Komisjoni ja kaheksa riigi vahel EL viieteistkümnest riigist. Komisjon on alustanud läbirääkimisi ülejäänud seitsme riigiga, nende hulgas ka Taani, et koostada vastav protokoll.

199. Iga finantskontrollialane kokkulepe sisaldab otsuseid järgmiste asjaolude kohta:

- * eesmärgid ja põhimõtted hea juhtimise ning haldamise kohta;
- * kohapeal läbiviidavate kontrollimiste metodoloogilise baasi kohta;
- * nõuded dokumentatsiooni ning kontrolli läbiviimise ja tulemuste kohta vastastikuste aruannete esitamise osas;
- * kontrolli käikudeks vajalike kontrolliplaanide ja -programmide kooskõlastamise kohta, ja
- * kontrollitöö tulemuste edasise käekäigu kohta.

5. Struktuurifondide toetuste finantskontrolli eeldused ja põhitingimused Taanis.

200. EL lepingu artikkel 5 kohaselt vastutab liikmesriik kõigi normikohaste ja eriliste tingimuste loomise eest, mis on vajalikud selleks, et täita kohustusi, mis tulenevad lepingust või Ühenduse institutsioonide juriidilistest dokumentidest. Lisaks sellele peab liikmesriik hõlbustama Ühendusel oma ülesandeid täita ning hoiduma tegemast ükskõik millist taksitust, mis ohustab lepingu eesmärkideteostamist. Peale nimetatud lepingulise kohustuse tuleb liikmesriikide võimuorganitel juhendada Ühenduse seadusest kui kõiges prevalveeruvast koosmängus rahvusliku seadusega.

201. Struktuurifondide valdkonnas on Nõukogu juhendid Taanis otseses kasutuses. Sellega aga kaasnes siiski vajadus täiendada rahvuslikku seadusandlust, et tagada juhtkonnale nende suhteliselt keerukate toetuskorralduste tegelik ja ühtlane ellurakendamine. Sellepärast töötati välja Taani juhendite üksikasjaline süsteem, mis sobib kõigi nelja struktuurifondi puhul valitsusadministratsioonile suuniseks, kontrolliks, hindamiseks ning sanktsioonide rakendamiseks.

202. Finantskontroll EL struktuurifondi toetuste kasutamise üle toimub Taanis samade juhendite alusel ja samal viisil kui kontrollitakse Taani poolset struktuurifondide kaasfinantseerimist. Selline ongi parallelism kontrollimisel Lepingu artiklis 209A, osa 1 toodud niinimetatud assimilatsiooni põhimõtet järgides, mille kohaselt iga liikmesriik peab võitlema Ühenduse finantshuvide vastu suunatud pettuste vastu sama tõhusate meetmetega nagu rahvuslike finantshuvide puhul.

203. Lähtepunkt, millele toetuvad Taani valitsuse volitused finantskontrolli või sisekontrolli korraldamisel ning struktuurifondide suhtes tulemuste pidev jälgimine nii EL finantside kui ka rahvuslike finantside osas, on Taanis rakendatud ministrite vastutussüsteem. Vastavalt sellele süsteemile on iga konkreetne minister täielik vastutaja kogu oma juhtkonna eest. Minister - ja

seega ministeerium (ministri sekretariaat) - on kõrgeim vastutaja ministeeriumi majandusliku tegevuse ja kogu ministeeriumi tegevusala juhtimise eest.

204. Taani valitsussüsteem tähendab järelikult seda, et vastutus parlamendi poolt heakskiidetud assigneeringu käsutamise eest

on pandud ilma ühegi kõrvalekaldeta küsimusega tegelevale ministrile. Vastandina prantsuse süsteemile, kus näitena rahandusministeerium teostab eelkontrolli laiaulatusliku finantskontrolöride süsteemi kaudu, või inglise süsteemile, kus raha jaotamist otsustab rahandusministeeriumist saabunud esindus, otsustab Taani minister, väljaarvatud väikesed erandid, assigneeringu iseseisvalt ilma kellegi teise heakskiiduta. Teiste sõnadega, assigneerimine on ministri üks juhtimisfunktsioone, mis praktikas on delegeeritud ministeeriumile ja ministeeriumi valitsemisalas olevatele ametitele ning institutsioonidele. Selline süsteem on loomulikult sobiv ka struktuurifondi toetuste kasutamisel.

205. Ministri ainuvastutus rahaliste vahendite kasutamisel tähendab rahuldava sisekontrolli olemasolu ning funktsioneerimist, mis jälgib pidevalt tulemusi ministeeriumi finantsjuhtimises ja majandusliku tegevuses. Tegelikus elus on selle ülesande täitmine antud järevalve osakonnale, kes jälgib, et: ei ole toetuste ülekulu; järgitakse toetuste kasutamise ja käsutamise juhendeid; on märgata säästlikkus; nõutud eesmärgid ja tulemused on saavutatud.

206. Valitsuse finantsjuhtimises detsentraliseeritud vastutuste ja kohustuste jaotuse kehtestamisega (kus toetuste kasutamine ja vastav kontroll on erinevate ministrite ja ministeeriumide ülesanne) on rahandusministeeriumi roll finantskontrolli osas äärmiselt väike. See muidugi ei tähenda, et rahandusministeeriumil ei ole mingit õigust teostada eel- või järelkontrolli teiste ministeeriumide kulutuste üle. Järelikult, lihtsalt puudub kohustusi ja kulutusi kontrolliv keskne organ. Kuid rahandusministeerium on valitsuse finantside üldvastutaja, millest järgneb kohustus võtta kohe meetmed kui ilmneb tõsiseid ja lahendamata finantsjuhtimise ja finantskontrolli probleeme mõnes ministeeriumis. Rahandusministeerium võib oma rolli täitmiseks kasutada selliseid võimalusi nagu provotseeritud analüüs ja uuring, mida korraldatakse koostöös asjaosalise ministeeriumiga, kus eesmärgiks seatakse küsimusega tutvumine, samuti nõustamine pakkumine olukorra parandamiseks.

6. Struktuurifondide eest vastutavate ministeeriumide finantskontroll.

207. Nagu eespool mainitud, selgub Nõukogu koostatud struktuurifondide juhendist, et liikmesriik vastutab programmide elluviimise eest ning peab kindlustama, et subside kasutatakse korraldajalt (vaata: lõige 4). Taanis lasub see vastutus lõppkokkuvõttes ministritel, kellele struktuurifondide kasutamise korraldamine on nende üheks tööloiguks (vaata: lõige 5).

208. Programmide elluviimine toimub haldusjuhtimise erinevatel tasanditel, sest - regionaalfondi ja sotsiaalfondi pärast - on nii valitsus kui ka regionaal- ja kohalik omavalitsus on sellega seotud. Valitsuse tasandil on struktuurifondide kasutamise eest kolm põhilist vastutavat ministeeriumi: töministeerium (Euroopa Sotsiaalfond-ESF), äritegevuse ja tööstuse ministeerium (Euroopa Regionaalarengu Fond - ERDF) ning toiduainete, põllumajanduse ja kalanduse ministeerium (põllumajanduse fond- EPATF ja kalanduse fond - FIG). Enamik taotlusi, mida fondidest tehtavate toetuste saamiseks esitatakse käivad läbi nende kolme ministeeriumi. Iga nimetatud ministeeriumi juhtkond delegeerib fondist saadud toetuse

käsitamise ja kontrolli ministeeriumi vastavale ametile.

209. Ministeeriumide poolt elluviidavad mõlema taseme tegevusprogrammid on heaks kiidetud EL ja rahvusliku koostöö raames ja nende individuaalprogrammi sees koostatud projektid baseeruvad järgmiste Ühenduse ja rahvuslike juhendite vastastikkusel arvestamisel:

- * EL leppe tingimused, struktuurifondide juhendid (vaata: käesoleva artikli lõige 4 ja 5);
- * rahvuslik täiendav seadusandlus, mis puudutab iga fondi juhtimist, kontrolli, hindamist ning sanktsioone;
- * rahvuslikud otsused valitsuse finantsüsteemi suhtes, kaasaarvatud eelarve planeerimine, rahaeraldiste kasutamine, raamatupidamise meetodid, samuti audit.

210. Sisekontrolli teostub tavaliselt jooksva olukorra baasi, mida kõrvutatakse varasema juhuga ja siserevisjon aga hindab seda, kuidas ministeeriumid struktuurifonde kasutades oma vastutust realiseerivad ja viiakse läbi ex post meetodil viimast juhtu uurides. Jooksev või käigusolev finantskontroll, nagu öeldakse, on sisse ehitatud igasse hästi funktsioneerivasse administratsiooni, olles seotud selliste asjadega nagu subsiidiumitaotluste ja vastavate vahendite eelarvesse laekumiste sanktsioneerimine, samuti toetuste väljamaksmine. Ex post finantskontrolli ettekanded käsitlevad toetuste laekumisi, hinnangud toetusprojekti realiseerumisele, nagu aruandlus, informatsioon tegevusest ja arvamus saavutatust. Lisaks sellele, võidakse iga projekti haldava asutuse sisekontrolli ja siserevisjoni tulemusi esitada regionaal- või kohalikule omavalitsusele .

211. Peale ja üle finantskontrolli, mis kergendab subsiidiume haldava juhtkonna erinevate töölõikude täitmist, teostavad struktuurifondide administreerivad asutused juhuvalikulisi kontrollimisi kohtadel. Seda tehakse visiitidel toetuse saajate juurde ning igas vastavas regioonis ja kohalikus omavalitsuses. Igal aastal püütakse koha peal kontrollida umbes 5 protsenti käigusolevaid projekte, millele lisanduvad need projektid, millele pööratakse erilist tähelepanu ("kahtluse alused" juhud).

212. Ühe koha peal teostatud kontroll, millega revideeritakse struktuurifondide finantstehinguid, peab olema läbi viidud nõuete kohaselt (vaata kooskõlastuse juhend artikkel 23, esitatakse käesolevas artikli lõige 4). Muuhulgas tuleb hinnata järgmist:

- * kas projektid on läbinud kooskõlastuse koos taotluse ja lepingu sõlmimisega;
- * kas projektid vastavad kehtivatele juhenditele, mis puudutab sobivat majanduslikku juhtimist, aruandluse tingimusi, raamatupidamist ja auditit;
- * kas auditit on teostatud kooskõlas kehtivate auditeerimise eeskirjadega.

213. Niivõrd kui kontrollvisiit avastab ebakorrektsust, tuleb astuda vajalikke samme selle kõrvaldamiseks, kaasaarvatud raha tagastamine kui seda on ebaseaduslikult välja makstud (vaata: kooskõlastuse juhend artikkel 23).

7. Struktuurifondide kasutamise finantskontroll teostatuna usaldusisikute poolt

214. Niinimetatud usaldusisikutekasutamine moodustab väga olulise osa vastutavate ministeeriumide üle teostatavast kontrollist selle kohta, kas struktuurifondidest eraldatud toetused on kasutatud õigesti ja on saavutatud kavandatud tulemused. Usaldusisikute grupis on eraettevõtete audiitorid, ehitusinspektorid, kes on nimetatud ametisse kuninga käskkirja alusel,

samuti muud spetsialistid, kel on eriti kõrge finants- või tehnikaalane kompetentsus. Usaldusisikute kasutamine on tähtis lõik struktuurifondide tehingute finantskontrollis ja vastab meetoditele, millega enamik teisi, puhtalt rahvuslikku toetuste korraldussüsteemi on kontrollitud valitsuse esindajate poolt. Alternatiiviks võib olla see, kui juhid ise korraldavad kogu sisekontrolli ja selle siserevisjoni, nagu see toimub mitmes teises EL liikmesriigis.

215. Selleks, et professionaalsus oleks usaldusväärne, peab olema täidetud järgmised tingimused:

- * Kontrollimist viiakse läbi toetust eraldanud ametkonna tahtel, mis antud juhul tähendab, et ministeerium vastutab struktuurifondide eest.

- * Kontrollitegevuse sisu ja vorm on standardne ning haldusvõimu poolt üksikasjadeni kontrollitud otse seadusandluse alusel, mis täiendavalt varustatud instruktsioonide, juhendite, seletuskirjade jne.

- * Kontrollitöö teostamine usaldatakse avalikule võimuorganile, kellel on selleks vastav kutsealane oskus. Kuritarvituse puhul on usaldusisikul risk kaotada oma autoriteet, millele järgnevalt kaotab võimaluse edaspidi nimetatud alal töötada.

216. Usaldusisiku peamine ülesanne on ettekande koostamine, mis selgitab dokumentatsiooni usaldusväarsust ja kehtivust, mille üks projekti eest vastutaja (toetuse saaja) koos palvega, maksta tallestruktuurifondidest toetust, esitas valitsusasutusele (toetuse eraldajale). Teiste sõnadega, toetuse maksmine sõltub dokumentatsiooni õigsusest. Kuivõrd õigsuse toetamine on audiitori asi, usaldamegi selle rolli täitmisel peamiselt erakompaniide audiitoreid. Lisaks tegelikule kontrollitööle võib usaldusisik anda selgitusi ka toetuse saajale.

217. Audiitoritöö peamine eesmärk on anda projekti eest vastutava isiku poolt antud informatsiooni tarbijaile erapooletu hinnang informatsiooni kvaliteedi (põhjendus ja usaldusväarsus) kohta. Usalduse võidab see audiitor, kes on sõltumatu ja erialaselt kompetentne, uurib läbi ja hindab esmalt projekti arvestusi. Kontrollimine asetab audiitori olukorda, kus tal tuleb anda auditile rajatud hinnang, mis selgitab kui suures ulatuses on arvestused ausad ning vastavad seadusandlikele ja direktiivsetele nõuetele, kujundades seega aluse põhjendustele, et otsustada, kas toetust on vaja või ei.

218. Kuid erahuvides teostatakse palju auditeerimisi, mille tõttu võib sama eraaudiitor olla varem valitud ja kinnimakstud projekti eest vastutaja poolt, kes soovib toetust. Selline olukord loob riski, et audiitori sõltumatus saab tema kliendi tõttu kompromiteeritud teiste inimeste silmis. Sellise riski minimiseerimiseks on Taani seadusse, mis käsitleb audiitorit, lisatud mitmesugused eeltingimusi. Need eeltingimused määratlevad, et "audiitor kui rahva usalduse esindaja" on see, kes kaitseb rahva huve (need on võim, võlausaldajad, investorid jne) nii, et rahvas võib usaldada tema ettekandeid. Lisaks sellele tuleb audiitoritel kanda vastutust kui nende töö kvaliteet on madalam normaalstandardist. Vastutustundetuse puhul võib rakendada üht või mitut järgnevat karistusviisi: vangistus, kahju hüvitamine või distsiplinaarkaristus.

219. Taani valitsus kasutab erakompaniide audiitoreid kui finantskontrolli üht elementi, et tagada audiitoritegevuse efektiivsuse nõudeid, mis tähendab, audiitori enda kontrollimine kontrollimise kaudu on parim võimalus, mis garanteerib, et toetusteks eraldatud raha kasutatakse vastavuses konkreetsetele tingimustele ja eesmärkidele. Seega, audiitori tööd kontrollitakse üksikasjaliselt kontrollimise instruktsioonide ja juhendite kaudu, mis standardiseerivad audiitori tegevuse, mille alusel ta auditit läbi viib. Sarnaselt, antud juhul

struktuurifondide näitel, ongi esitatud peamised nõuded audiitoritööle, mis oleksid järgmised:

* Auditit tuleb teostada vastavuses niinimetatud hea tava praktikaga, mille kohaselt nii finantskontroll ("kas raha on kulutatud õigetel eesmärkidel?") kui ka teostuskontroll ("kas saadud väärtus väärib raha?") on läbi viidud (vaata antud artikli lõik 3, finantskontrolli mõiste).

* Toetuse saaja peab andma audiitorile informatsiooni ja teda aitama, et audiitoril on otsustamiseks kõik vajalik, mis tema ülesande lõpule viimine nõuab

* Kui audiitor märkab korrapäratust toetusraha haldamisel, peab ta sellest viivitamatult teatama toetuse saajale, selleks et veenduda, kas võimude poolne toetuse eraldamine on sarnaselt teadvustatud.

* Audiitor peab koostama auditi protokoll, mis informeerib, et töö on lõpetatud ning kõik tähtsamad tingimused on võetud vaatluse alla.

* Auditeeritud eelarve projekti kohta esitatakse aruanne, millest nähtub, et auditeerimist on tehtud vastavuses auditeerimise instruksioonide ja juhenditega. Kõik märkused ja tähelepanekud peavad olema lülitatud auditeerimise aruandesse.

220. Nagu võib näha, on usaldusisikute tegevus nimetamisväärselt lõiguks antud valdkonna struktuurifondide projektide finantskontrollis, kui struktuurifondide kasutamise eest vastutavad ministriumid. Selline korraldus tähendab seda, et kogu projekti jälgivad tähelepanelikult inimesed, kes on täielikult sõltumatud ja omavad väga kõrgeid professionaalseid oskusi, mida nad suudavad teadlikult siduda kohalike tingimustega.

221. Nagu mainitud, ministriumid standardiseerivad ja kontrollivad usaldusisikute tööd üksikasjadeni. Lisaks sellele on neil õigus teha kvaliteedi kontrolli usaldusisikute poolt kasutatud kontrollimeetoditele, osaliselt toimub see kaudsel teel kui väljajagamine toetuse saajatele nõuab dotatsiooni olemasolu ja jooksvat aruannet projekti elluviimise kohta, osaliselt aga otsesel teel läbi kontrollivisiitide, kus kohapeal teostatav kontrollimine lülitab endasse muuhulgas ka uurimuse, kas usaldusisikupoolt tehtu vastab ametlikele nõuetele (vaata käesoleva artikli lõige 6).

222. Lõpuks, Taani Riigikontroll kui välisrevisjon, viib läbi struktuurifondide dotatsiooniaruannete üldkontrollimisi, sealhulgas ka läbi kohapeal tehtavate aruannete uurimuste. Riigikontroll peab eriti seda välja selgitama, kas aruandlust on seni nõuetekohaselt kontrollitud, kas panuste tingimused on täidetud, kas fonde on kasutatud seadusele vastavalt, kas fondide majanduslik haldamine on juhtkonna poolt üldse usaldatavalt rakendatud

8. Partnerlus Euroopa Komisjoniga struktuurifondide toetuste finantskontrolli osas.

223. Euroopa Komisjoni ülesanded on kirjeldatud EL Lepingus artiklis 155, kus on toodud, et Komisjoni põhiliseks ülesandeks on olla hoolas nende otsuste elluviimisel, mis on kohustatud Lepinguga või selle tagatistega. Teiste sõnadega, Komisjon peab vastutama EL seaduse rakendamise eest ning hoolitsema, et seadusi järgitakse. On väga vähe valdkondi mida juhib Komisjon, sest põhiline osa juhtimisfunktsioonidest täidavad liikmesriigid, nagu on märgitud ka käesoleva artikli lõige 5. Palju tähtsam ülesanne Komisjonile on kontrolli teostamine selle üle, kas liikmesriikide käitumine vastab Lepingule ja teistele heakskiidetud õigusaktidele.

224. Üks kõige tähtsamaid küsimusi seoses kontrollifunktsioonidega on Komisjoni varustamine vajalike teadmistega tegelikust olukorrast, mida saab teha nii, et võimaldada Komisjonile

juurdepääs informatsioonile, mis iseloomustab valitsust ja mis tuleb valitsuselt. Komisjon võib rahvuslikult valitsuselt nõuda informatsiooni vastavalt Lepingu artikkel 5, mis kehtestab liikmesriigile kohustused lojaalseks koostööks Komisjoniga. Lisaks sellele annab rida õigusakte Komisjonile õiguse kontrollida koha peal liikmesriiki ja kompaniisid.

225. Komisjoni kontrollimised, mida liikmesriigid Komisjoni finantshuvide kaitsel toetavad, baseerub muuhulgas Komisjoni finantskontrolöride poolt kohapeal läbiviidavatel kontrollimistel ja need toimuvad koostöös rahvuslike valitsustega. Kontrollvisiite tehakse liikmesriikide avalikku teenistusse ja finantstegelaste juurde (tegelikult toetuste saajad), kes lõikavad kasu finantstoetuste pealt. Kontrollitakse tavaliselt seda, kas haldusprotseduurid vastavad Ühenduse direktiividele, kas vajalik dokumentatsioon on kasutusel, samuti seda, kui õigesti on teostatud finants ülekanded ja kas vastav kontrollimine leiab aset. Nõukogu määrus No. 2185/96 käsitleb Komisjoni kontrolli ja kohapealset järelvalvet eesmärgiga, kaitsta Euroopa Liidu finantshuve pettuse ja muu seadusevälise eest. Määrus sisaldab kontrolli peamisi eritingimusi, mida täiendavad Ühenduse juhendid kohapeal erinevate sektorite kontrollimiseks, kaasaratud tingimused kontrolliks struktuurifondide valdkonnas.

226. Komisjoni ja liikmesriikide vaheline partnerlus struktuurifondi toetuste finantskontrolli teostamiseks on rajatud, põhiliselt, koordineerimise juhendi artikkel 23, mis käsitleb finantskontrolli (vaata käesoleva artikli lõiked 4 ja 6). Võib mainida järgmisi eelneva kooskõlastamise elemente Komisjoni ja nende ministriumide vahel, kes vastutavad struktuurifondide eest, ning millele toetuvad artikli 23 eritingimused:

* Taani on rakendanud abinõud, et kindlustada struktuurifondidega seotud ettevõtmiste tõhusus (vaata artikkel 23), kandes haldus- ja kontrollisüsteemi olukorrast pidevalt ette Komisjonile. Ettekannetele lisatakse vahetevahel kaasettekandeid meetmetest, millega Taani kaitseb pillamiste ja ebaperemehelikkuse vastu Ühenduse fondide kasutamisel, kaasaratud struktuurifondidest saadud raha kasutamine.

* Ettekannetes Komisjonile on juttu Taani valitsuse poolt korraldatud struktuurifondidega seotud kohapeal läbiviidud kontrollimistest ja järelkontrollimistest (vaata, artikkel 23, osa 1).

* Komisjoni abistamine kontrollvisiite planeerimisel ja läbiviimisel, mille küll otsustab komisjon, kuid arvestab Taani osalust nimetatud küsimuses (artikkel 23, osa 2).

* Taani on võtnud positsiooni, et suudaks vastata kõikidele kriitilistele küsimustele, mis võivad üles kerkida seoses Komisjoni poolt koha peal läbiviidavate kontrollimistega.

227. Koostöö struktuurifondide valdkonnas teostatava finantskontrolliga toetub üsna palju kontrollialastele nõupidamistele, mida muuhulgas iseloomustavad järgmised foorumid:

* Iga-aastased nõupidamised, mida korraldab Komisjoni Finantskontrolli peadirektoraat (DG XX) oma ja liikmesriikide finantskontrolöridele. Viimaste aastate nõupidamistel on rõhuasetus olnud vajadusel tugevdada koostööd struktuurifondide kontrolli alal ning on diskuteeritud praeguse koostöö kogemuste teemadel, mis rajaneb kokkulepetele või protokollilistele otsustele (vaata diskussiooni protokolle lõikes 4).

* Eraldi nõupidamised toimuvad Komisjoni ja Taani valitsuse vahel saabuva aasta kõigi nelja struktuurifondi kontrolliplaanide ja eesmärkide osas.

228. Nagu juba instruksioonis mainitud (lõige 2), on nii Komisjon kui ka Taani huvitatud koostöö tugevdamisest struktuurifondide toetuste kasutamise üle finantskontrolli korraldamisel. Üheks instrumendiks selle elluviimisel on struktuurifondide valdkonnas sisekontrolli ja järelkontrolli teostamiseks koostöö protokollide koostamine või kokkulepete sõlmimine (vaata lõige 4). Nimetatu taustal on Taani valitsus moodustanud komitee koordineerimaks kontrolli EL struktuurifondide jaotamise üle. Selle komitee peamine ülesanne on valmistada ette arutlusi Komisjoniga, et sõlmida finantskontrollialase koostöö kokkulepe. Komitee on lõpetamas oma ettepaneku formuleeringut, kuidas saaks Taani täita praktilisi eeltingimusi, et luua Komisjoniga tõhus partnerlus ja seega oleks loodud ka alused ülalmainitud koostöölepetesse astumiseks.

229. Komitee vaatepunktist ilmneb, et Taani on valmis astuma koostööleppesse järgmistel alustel:

*Kokkulepe toetub Taani spetsiifilistele eeltingimustele, omanäolisele riigikorraldusele ja sellega seotud struktuurifondi toetuste finantskontrolli juhenditele (vaata selle artikli lõige 4, 5 ja 6). Sellega kaasneks muuhulgas seegi, et praegune vastutuste ja kompetentsuse jaotus keskvoimu, regionide ja omavalitsuste vahel säiliks, põhiline osa praegusest kontrollitegevusest jääks endiselt usaldusisikutele.

* Kokkulepe toetuks sellele, et reorganiseeritakse ja tugevdatakse järelevalvet, mida täidavad struktuurifondide eest vastutavat kolm ministeeriumi. Ministeeriumides luuakse spetsiaalne kontrolli- ja inspeksiooniüksus - või kontrolöri üksus - mis on igas ministeeriumis ameti tasand ja võib muuhulgas täita kohustusi, mis on vajalikud koostöökontaktideks Komisjoni finantskontrolöridega.

* Kokkuleppe sõlmimine leiaks aset Komisjoni finantskontrolli peadirektori vahel, ühelt poolt, ja teiselt poolt, iga ameti direktor, kes vastutab struktuurifondide haldamise ja kontrolli eest, seega sõlmitakse koos kolm üksteisest erinevat lepingut.

230. Vaidlused Komisjoniga koostöölepe täpse formuleerimise küsimuses võivad loodetavasti alata 1997 aasta teisel poolel, selleks et enne aasta lõppu saaks kokkuleppele alla kirjutada. Koos kokkuleppe sõlmimisega alustatakse vajaliku struktuuri järk-järgulist loomist, suurendes kontrollialast koostööd Komisjoni ja Taani vastavate Euroopa struktuurifondidega seotud üksuste vahel, austades meetodite kasutamist niisamuti kui ettekannete koostamist. Seega, tööjaotust Komisjoni ja rahvuslike kontrolliinstantside vahel süsteemse organisatsiooni alusel täiustades on võimalik struktuurifondide valdkonda luua sobiv finantskontroll.

SOOME

Eija-Leena Linkola³

1. Peatüki kokkuvõte

231. Aega enne Soome saamist EL liikmeks iseloomustas aktiivne avalik juhtimisreform. Sellel ajal läbi viidud reformid löid kindla põhja väljakutsete vastuvõtmiseks[raskuste ületamiseks] ja EL nõudmiste kaasamiseks finantsjuhtimisse ja eelarve koostamisse. Need reformid hõlmasid maksimaaltaseme/määrakasutamist eelarveesildistes, õiglast/erapooletut kulueraldust/paigutust/jaotust, arvepidamis- [raamatupidamis-] süsteemide reformi ja turumehhanismide kasutust.

232. Kui Soome lõpuks 1. jaanuaril 1995 EL-i astus, tuli riigieelarve ja finantsjuhtimise reguleerimisalusesse teha ainult mõningaid muudatusi. Rahandusministeeriumis kavandati tihedas koostöös teiste ministeeriumidega uued menetlused ja süsteemideelarve koostamiseks ja finantsjuhtimiseks. Rahandusministeerium avaldas esimesed EL nõudeid sisaldavad eelarve koostamise juhised juunis 1994 (kuus kuud enne liikmeks astumist).

233. Kuna läbirääkimised Soome liikmeks astumise asjus toimusid suhteliselt lühikese aja jooksul, oli piiratud ka aeg siseriiklike süsteemide loomiseks, mis haldaksid EL-ist tulevaid ja EL-i saadetavaid rahavooge. Erilist tähelepanu pöörati vastutusejagamisele Rahandusministeeriumi ja haruministeeriumide vahel ning struktuurifondidega seotud küsimustega tegelevate ministeeriumide vastutusele. Struktuurifondide eelarve koostamist üle vaadanud töökomitee pakkus välja võimaluse süsteemi üldiseks lihtsustamiseks, nii et [sise]riiklikku finants[osa]makset/panust deklareeritaks väiksema kuluartiklina. Samuti tuleb edasi arendada nii EL fondide eelarve koostamist kui ka struktuurifondide programmide rakendamist.

234. Lisaks sellele on nõutav meetmete olemasolu, et riigi valitsuse siseselt arendada EL rahavoogude haldamise/korraldamise/kontrolliseiret ja siseauditit.

235. Kuigi eelarve koostamine on üsna sujuvalt kohandatud EL nõuetele vastavaks, on seoses EL eelarve tegeliku koostamisega veel palju õppida. Järgnevad valdkonnad vajavad tulevikus erilist tähelepanu:

- programmeerimine/programmide koostamine(struktuurifondid);
- EL-i saadetavate ja sealt tulevate maksete haldamine;
- siseaudit ning
- teabe parem koordineerimine ja vahetamine ministeeriumide vahel, mis on seotud maksesüsteemide loomise, rahavoogude plaanilise arvestuse/liikumise järelkontrolliga ja siseauditiga.

³ Eija-Leena Linkola on Soome rahandusministeeriumi avaliku juhtimise osakonna nõustaja. Tema kohustuste hulka kuuluvad avaliku juhtimise reformiga seotud küsimused, Euroopa Liidu mõju riigi administratsioonile ja koostöö Soome naaberriikide ja EL liikmesriikidega. Proua Linkola on lühikest aega töötanud Euroopa Avaliku Halduse Instituudis Euroopa Komisjoni juures. Käesoleva ettekande allikateks on muu seas kadiskussioonid eelarvenõustajate Kati Suihkose, Tauno Ylise, Pentti Puoskarise ja nõunik Turo Hentiläga ning nende ekspertkommentaariid teksti kohta.

236. Soome liitumist EL-iga hõlbustas tunduvalt põhjalik väljaõpe. Siiski on vaja väljaõpet veel finantsjuhtimise vallas, nii seetõttu, et EL finantsjuhtimise programmis SEM 2000 valmistatakse ette reforme, kui ka seetõttu, et kohapeal on vaja välja töötada tõhusamaid ja ratsionaalsemaid süsteeme EL rahastamise haldamiseks/korraldamiseks.

2. Taust

237. Soome euroopa liiduga liitumisele eelnenud kümne aasta jooksul viidi soome avaliku halduse struktuuris, juhtimissüsteemis, vastutus[alal] ja tööprotseduurides läbi märkimisväärseid muudatusi ja reforme. Avaliku juhtimise küsimused olid ilmunud poliitikas päevakorda 1980. Aastate alguses, kuid need hoogustusid 1987. Aastal võimule tulnud koalitsioonivalitsuse valitsemisajal. 1988. Aastal võttis valitsus vastu otsuse avaliku juhtimise reformimise kohta. See otsus määras ära ka meetmed tagajärgedega tegelemise/tulemusliku/tulemustele suunatud juhtimise ja raameelarve koostamise käikulaskmiseks. Kaks järgmist valitsust on samuti seadnud esikohale avaliku juhtimise reformid. Ulatuslikku poliitilist toetust ning poliitiliste otsuste tegijate ja valitsuse pühendumist reformiprogrammile on sageli peetud põhiteguriks tulemuste edukal saavutamisel.

238. Põhireformid finantsjuhtimise vallas on:

- Valitsus on rakendanud talle õigusega antud võimu, et juhtida olulise tähtsusega riigifinantsi ning on algatanud eelarveraamide/raameelarvete koostamise, et juhendada ministreid eelarve ettevalmistamisel;
- riigiametid ja -asutused on juurutanud tulemuslikku haldamist. See on juhtinud tähelepanu ressursidelt/vahenditelt eemale ja selle asemel koondanud tähelepanu nende vahendite/ressursside abil saavutatud tulemustele, nende kasutamisel kulusid tekitavatele teguritele ja ka ülekandele tegev võimu ametitesse ning majandusvastutusele vahendite/ressursside kasutamisel;
- riigiametid ja -asutused on muudetud riiklikeks ettevõteteks (mis tegutsevad väljaspool eelarvet, kuid parlament võib neile kehtestada teenistuskohustusi ja teisi tegevus/tööeesmärke). Mõnedel juhtudel on need muudetud osaliselt erastatud aktsiaseltsideks;
- muudetud on riigiasutuste poolt sisse nõutavaid tasusid ja makse käsitlevat seadust;
- ümber on tehtud põhiseaduse riiklikku finantseerimist puudutavaid sätteid ja riigi-eelarve seadust;
- võimaldatud on netoeelarve koostamist riigiametite ja -asutuste tegevuse kulude kohta ja nendelt lisanduvat tulukasvu;
- riigisubsiidiumide maksmisel kohalikele omavalitsustele on reformi käigus asendatud kulul põhinev süsteem ühekordsesumma süsteemiga, mille puhul peab kulude üle kontrolli sellega seotud võimuüksus.

239. Eelpool kirjeldatud arenguga on kaasnenud muudatused laiemal tasandil. Pikaajalised enamusvalitsused on kujunenud poliitikas normiks. Parlamentarismi süvenemisega on muutunud töö- ja võimuhete jaotus parlamendi ja valitsuse vahel, nii et haldamise eest

vastutab selgepiirilisemalt valitsus ning parlamentaarsete kohustustele vastavalt vastutab valitsusparlamendi ees.

240. Finantsjuhtimise juhtimisreformid jätkusid eelarve koostamise ümberstruktureerimisega. See hõlmas maksmaltaseme/määra kasutamist eelarve ettevalmistamisel, tulemustele orienteeritud lähenemist eelarve koostamisel, eelistuste kõrvalejätmist kulueraldises/kulupaigutuses, nende meetodite reformi, mille abil raamatupidamissüsteemid rakendasid turu-tüüpi mehhanisme, ning reformidegaseotud seadus[andlikku] arengut. Seega loodi finantsjuhtimissüsteemi jaoks mõned uued nõudmistele kohandatud tegevuskavad ja põhimõtted ning töötati välja EL-iga ja selle finantsjuhtimissüsteemiga liitumiseks vajalikud konkreetsed meetmed.

241. EL-iga liitumisel rakendati riigieelarve koostamisega seotud ettevalmistusi tiheda graafiku alusel. Sellest saadik on tehtud mõningaid muudatusi. Praegu ei ole siiski saadaval uurimusi või võrdlushinnanguid EL liikmeksoleku [liikmelisuse] mõju kohta finantsjuhtimisele ja riigieelarve koostamisele.

242. Nüüd, kui finantsjuhtimisalane koostöö Soome ja EL vahel on kindlal alusel, muutub liitumisel vastu võetud tehniliste lahenduste hindamine asjakohasemaks. See peaks käsitlema EL fondide tähtsust riigieelarve suhtes, riigi rahavoogude eelarvepõhimõtteid, edu taset eesmärkide saavutamisel ning riigi ja EL eelarvesüsteemide kokkusobivust.

3. Õiguslik alus ja juhised

243. Finantsjuhtimise ja eelarve koostamise protseduuride reguleerimisalus töötati välja 1990. aastatel, järgides juhised ja põhimõtteid, mis olid suunatud sujuvale ja paindlikule kohanemisele EL liikmeksoleku nõuetega.

244. Seoses riigieelarve ja finantsjuhtimise reguleerimisalusega nõudis EL liikmeksolek üksnes mõningate muudatuste tegemist Valitsuse ja Rahandusministeeriumi poolt välja antud määrustesse, korraldustesse ja juhistesse. Vastupidiselt sellele andsid ministeeriumid ja eelkõige struktuurifondide ees vastutavad ministeeriumid välja üksikasjalisemaid juhiseid oma vastutusala eelarvete ettevalmistamiseks ning koostasid samuti juhiseid ja soovitusi töö- ja kontrolliülesannete [funktsioonide] jaoks.

245. Siseriiklikud põhimõtted EL struktuurifondide grantide kasutamise, haldussektori tööjaotuse ja ka programmide ettevalmistamise kohta otsustati väga üldistes joontes ära kuus kuud enne valitsuse liikmeks astumist. Fondide haldamiseks asutatud siseriiklik süsteem loodi selle otsusega kooskõlas. Selle otsusega määrati fondide eest vastutavaks Siseministeerium, Tööministeerium ning Põllumajandus- ja Metsandusministeerium. Üldiselt vastutab teatava fondiga seotud koordineerimis- ja juhtimisküsimuste eest ministeerium, millel on selle fondiga kõige rohkem tegemist. Fondide töö planeerimist [programmeerimistööd] kontrollib aga vastav ministeerium kooskõlas praeguse vastutuse jaotusega ministeeriumide vahel.

246. 1994. aasta alguses Soomes kehtestatud uued regionaalpoliitika õigusaktid muutsid regionaalpoliitika siseriiklikku ülesehitust. Siis jõustunud seadused määrasid võimude vahel ära vastutuse jaotuse regionaalarengu eest ning lõid samuti eesmärgiprogrammil põhineva aluse regionaalarenguks. Uue seaduse eesmärk oli kohandada süsteemi regionaalarengule, et

ühtlustada seda EÜ õigusaktidega ja EL regionaalpoliitika kohaldamisega.

247. Nii ettevalmistusperioodil kui ka Soome esimeste kogemuste järel liikmesriigina osutus vajalikuks ainult mõnede väheoluliste muudatuste tegemine riigieelarve seadusesse ja dekreeti. Uued määrused ja juhised, mida oli vaja siseriikliku eelarveprotseduuri kohandamiseks EL finantsjuhtimisprotseduuridega, rakendati valitsuse otsustega. Juunis 1994 otsustas valitsus arvestada võimalikku EL liikmeks astumist 1995. aasta eelarve ettevalmistamisel. Seejärel andis Rahandusministeerium riigiametitele ja -asutustele välja üksikasjalisemad juhised eelarvete ettevalmistamiseks. Juunis 1994 anti välja esimesed määrused eelarve koostamiseks, mis arvestasid EL liikmeks astumist. Praegu kehtivad eelarve koostamise juhised sisaldavad juhiseid EL fondide eelarve koostamiseks.

248. Vastutuse jagamisele ministeeriumide vahel nendes küsimustes, mis hõlmavad kahte või mitut ministeeriumi, hakati süstemaatilist tähelepanu pöörama liikmeks astumise ettevalmistusetapis. Rakendati juhtpõhimõtet, et siseriiklikul tasandil vastutab teiste asjaga seotud ministeeriumidega tehtud ettevalmistustöö ja otsuste eest ministeerium, mis on küsimusest kõige rohkem huvitatud ja sellega kõige rohkem seotud.

4. Rollid ja vastutus

4.1. Riigieelarve aastane eelarvetsükkel

249. Riigieelarve ettevalmistamise puhul algab kombineeritud eelarve ja keskmise kestusega planeerimistsükkel eelarve maksimaaltasemega/määraga kaheks aastaks pärast järgmist eelarveaastat. Neid arutab ja nende kohta võtab vastu otsuse valitsuskabinet [oma] veebruaris toimival konverentsil. Ministrid peaksid neile aruandeid esitavatele asutustele andma juhiseid, mis sisaldavad üksikasjalist teavet valitsuskabineti poolt kehtestatud maksimaaltaseme [määr] kohta.

250. Vastavalt riigieelarve dekreedis sätestatud saadavad ametid ja asutused eelarve ettepanekud koos selgitavate aruannetega ministeeriumile, millele nad alluvad. Nende hinnangute alusel valmistab iga ministeerium oma haldussektori jaoks ette eelarvehinnangu ning esitab ettepanekud koos selgitava aruandega Rahandusministeeriumile, et neid hoolikalt uuritaks ja ministeeriumidega nende asjus läbirääkimisi peetaks. Augustis peab kabinet eelarvekonverentsi, kus eelarve-ettepanek lõplikult vormistatakse ja esitatakse pärast seda parlamendile. Parlamendis arutatakse aasta eelarve-ettepanekut ja kinnitatakse see aasta lõpul. Parlamenti teavitatakse eelarve rakendamise aastaaruannete kaudu.

251. Eelarve-ettepanekud koos nendega seotud selgitavate aruannetega valmistatakse ette kooskõlas seaduses ette nähtud eelarvesätetega ning Riiginõukogu ja Rahandusministeeriumi poolt välja antud juhenditega.

4.2. EL eelarveküsimuste ettevalmistamine

4.2.1. Rahandusministeerium

252. Rahandusministeerium vastutab EL eelarveküsimuste ettevalmistamise eest riigisisel [kohalikul] tasandil. See etendab kesksel rollil ettevalmistusetapis ning ka EL eelarveprobleemide rakendamisel ja kontrollimisel. Iga eelarveprotseduuri etapiga seotud eri

ülesanded nõuavad siseriiklikelt organitelt/asutustelt tööd aasta läbi ning need on määratud tiheda ajagraafikuga.

253. Rahandusministeerium vastutab eelarve ettevalmistamise juhtimise eest, kinnitades siseriiklikud seisukohad/ametikohad ja juhised Soome esindajale Nõukogu Eelarvekomitees. Nende siseriiklike juhiste ja seisu/ametikohtade ettevalmistamisel peab Rahandusministeerium sidet teiste ministeeriumidega ja koordineerib vajadusel nende seisukohti eelarvesektsioonis. Eelarvesektsioon on ristsektsiooniline koordineerimisüksus EL kohta otsuseid langetavas siseriiklikus süsteemis, mis allub EL Asjade Riiklikule Komiteele. Eelarvesektsiooni juhivad Rahandusministeerium. On otsustatud, et Rahandusministeeriumi tuleb teavitada kõikidest eelarvet mõjutavatest küsimustest, mida valmistavad ette haruminiisteeriumid. Rahandusministeerium uurib EL programmide majandustagajärgi ning EL direktiivide ja määruste kohta tehtud ettepanekuid.

254. Kõige tähtsamate küsimuste puhul edastab Rahandusministeerium EL Asjade Riikliku Komitee ja EL Asjade Ministeeriumikomitee kaudu valitsusele ettepanekud siseriiklike ameti/seisukohtade ja läbirääkimisjuhiste kohta, et neid arutataks ja nende kohta langetataks otsus valitsuse istungil. Rahandusministeerium edastab ameti/seisukohad ja juhised Soome saadikule COREPER-is ja Nõukogu Eelarvekomiteele Brüsselis. Kogemused on näidanud, et ameti/seisukohad ja juhised peaksid võimaldama paindlikke läbirääkimisi.

255. Uued ülesanded ja vastutusala, mis Rahandusministeerium on saanud EL liikmesoleku tagajärjel, on sobitunud hästi Rahandusministeeriumi rolli ja ülesannetega finantsjuhtimises ja eelarve koostamises. Ametiasutustes, vastutusala jaotuses ega organisatsioonilises ülesehituses ei ole muudatuste tegemine vajalikuks osutunud.

4.2.2. Valitsuskabinet

256. Valitsuskabinet juhivad majandus- ja finantspoliitika väljatöötamist, milles seda abistavad kaks alalist valitsuskomiteed: Majanduspoliitika Komitee ja Finantskomitee. Otsuste langetamisel eelarve kohta etendab valitsuskabinet olulist rolli, sest eelarve eest vastutav minister esindab Soomet EL Ministrite Nõukogus. Valitsuskabinet juhendab Soome saadikut Nõukogu Eelarvekomitee läbirääkimistel osalemisel, mis on tegelikult peamine foorum, kus liikmesriik saab EL eelarve ettevalmistamist mõjutada.

257. Valitsus on kohustatud parlamenti aktiivselt teavitama EL tasandil toimuvatest sündmustest ja tagama, et parlamendil on võimalik osaleda Euroopa Komisjoni ettepanekutega seotud siseriikliku poliitika väljatöötamisel. Parlamendi Suurkomitee tegeleb siseriikliku EL poliitika väljatöötamisega küsimustes, mis on seotud koostööga esimesel sambal (EÜ tegevusvaldkond) ja kolmandal sambal (riigisisised ja õigusküsimused).

4.2.3. Parlament

258. Parlament etendab siseriiklike eelarvega seotud otsuste langetamisel teistsugust rolli kui EL eelarvega seotud otsuste langetamisel. Parlament langetab otsuse riigieelarve kohta, kuid EL eelarvet võib see mõjutada ainult kaudselt.

259. Valitsuskabinet esitab parlamendile Komisjoni ettepaneku EL eelarve kohta. Parlamenti teavitatakse menetlustest ning parlament võib anda valitsuskabinetile eelarve kohta juhiseid.

260. Seotus EL ühispoliitikaga on seadnud piirangud parlamendi eelarve-alastele volitustele. Näiteks tähendab seotus EL põllumajanduspoliitikaga tegelikult seda, et parlament ei saa väljaarvutatud alusel langetada otsust EL otsese sissetuleku kohta. Sissetulekutoetust makstakse kogu ulatuses EL fondidest. Parlament ei saa tegelikult langetada otsust EL eelarvesüsteemi koostisosadeks olevate fondide jaotamise kohta, sest summade eraldamine määratakse EÜ määrustega. Samuti on kohustuslik riigieelarvesse kaasata võlgnevused struktuurifondide programmide eest. See rõhutab EL eelarve osade sisulist tähtsust, eelkõige parlamendi teavitamisel tagajärgedest, mida näiteks põllumajanduspoliitika võib kaasa tuua järgmiseks eelarveaastaks ning missuguseid programme tuleb rakendada.

5. EL liikmeksolemise mõju riigieelarve ettepaneku ettevalmistamisele

261. Vastavalt põhiseadusele peab riigieelarve sisaldama kõiki ette näha olevaid tulusid ja kulusid ning neile eraldatavaid eeldatavaid summasid. Lisaks sellele määrab põhiseadus kindlaks, et EL fondidest riigiasutuste jaoks eraldatud raha suunatakse nendeni riigieelarve kaudu. Juunis 1994 andis Rahandusministeerium ministeeriumidele ja asutustele juhiseid selle kohta, kuidas käsitleda oma eelarvete väljatöötamisel mõju, mida EL liikmeksolek tulevikus avaldab.

262. Kuna eelarve ettepanekus 1995. aastaks sisaldas EL-ist eraldatud fonde ja EL-ile tehtud makseid tollaste hinnangute alusel, tehti lisaelarves 1995. aastal muudatusi, pärast seda kui läbirääkimised EL-iga programmide asjus olid lõppenud ning kui programmide sisu oli teada ja Komisjon oli programmid kinnitanud.

263. Samuti sedastas Rahandusministeerium 1994. aastal välja antud juhistes eelarvete väljatöötamise kohta, et eelarvesüsteemi funktsioneerimist kontrollitakse seetõttu, et see sisaldab struktuurifondidest eraldatud raha ning vajadusel muudetakse seda hiljem. Tegelikult tehti esimeste liikmeksolekuaastate jooksul vähe muudatusi ning need olid peamiselt tehnilist laadi.

264. EL fondide eelarvesse lisamise eesmärk on järgida head eelarve koostamise tava ning vältida eelarves vastuolulisi punkte ja eelarvete kattumist. Struktuurifondide juhatus on korraldatud vastavalt partnerluspõhimõttele, mis põhineb koostööl piirkondlike, riiklike ja Ühenduse võimuorganitega.

5.1. Maksed EL eelarvesse

265. 1994. aastal liikmesriikide osamakse kohta tehtud otsus sätestas tulud (omavahendid), millega finantseeritakse EL eelarvet. EL kulud kaetakse mitmesugustest tuluallikatest: traditsioonilistest omavahenditest (tollilõivud/maksud, põllumajandusmaksud, maksud suhkrukt), protsentuaalsest osast laekuvast tulumaksust (VAT) ja protsentuaalsest osast iga liikmesriigi rahvuslikust kogutoodangust (GNP-ga seotud osamakse). Soome puhul on VAT osamakse ja GNP-ga seotud osamakse uued kuluartiklid. Vastupidiselt sellele on aga EL

traditsioonilised allikad tegelikult EL tuluallikad, mida Soome kogub EL jaoks ja mille arvelt talle jääb kogumistasu.

266. EL traditsiooniliste omavahendite hulka kuuluvate tollilõivude ja põllumajandusmaksude kogumine EL-ile tähendab seda, et Soome nende arvelt tulu ei saa. Seega ei saa EL jaoks kogutavaid tollilõive ja põllumajandusmaksu kanda Soome riigieelarvesse. Riigi Tolliamet kogub lõive ja põllumajandusmaksu otse ja kannab need otse EL-ile üle. Sama moodi kogub Põllumajandus- ja Metsandusministeerium maksu suhkruotse ja kannab need otse EL-ile üle. Soome saab nende maksude kogumise eest 10 % kogumistasu, mis kantakse eelarves muude tuludena Rahandusministeeriumi haldussektori alla. Nende maksude kogumise tegelik halduskulu kantakse eelarves asjakohase haldussektori alla.

267. Nagu eelpool mainitud, on VAT osamakse ja GNP-ga seotud osamakse uued artiklid riigi kuludes, mis kantakse riigieelarvesse. Need kantakse kuludena Rahandusministeeriumi haldussektori alla.

268. EL liikmesriigina maksab Soome oma osamakse Euroopa Arengufondi rahastamiseks, mis ei kuulu EL eelarvesse. See fond suunab Lomé konventsioonil põhinevat arenguabirahastamist. Samuti sai Soome Euroopa Investeerimispanka liikmeks ja seega märkis ta oma protsentuaalse osa panga aktsiakapitalist. 7,5 % märgitud kapitalist tuleb ära maksta ning ülejäänud on nõudmisel makstav võlgnevus. Panga uus liige maksab ka kaasneva maksu panga reservi ja muudesse reservidesse.

269. EL liikmeks olek kohustab Soomet kinni pidama Euroopa Sõe- ja Teraseühendusega (ESTÜ) seotud lepingust, mille kohaselt Soome maksab oma osa ESTÜ fondi. Sama moodi kohustab EL liikmeks olek Soomet kinni pidama Euroopa Aatomienergiaühenduse (EURATOM) asutamislepingust ja maksma oma osa EURATOM-i tuumakütuse hankekeskuse kapitali.

270. EL eelarve välised maksed kantakse Soome riigieelarvesse selle haldussektori kuludena, mille tegevusvaldkonnaga on maksed kõige tihedamalt seotud. Euroopa Arengufondi tasutud maksed kuulub Välisministeeriumi haldussektori alla. Äramakstud aktsiakapital ja Euroopa Investeerimispanka reservifondi tasutavad maksed kantakse eelarvesse Rahandusministeeriumi haldussektori alla. ESTÜ fondi tasutud maksed ja EURATOM tuumakütuse hankekeskusesse tasutud kapitalimaksed kantakse eelarvesse Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi haldussektori alla.

271. EL tuludena makstavad fondid tuleb tegelikult ära maksta peamiselt aasta alguses, mis mõjutab riigi sularahavoogu.

5.2. EL eelarvest Soome riigieelarvesse või riigieelarve-välisesse fondi laekuvad maksed

272. Kõige olulisem osa EL eelarvest Soomele laekuvatest maksetest koosneb subsiidiumidest, mille puhul on algataja kas liikmesriik (nt struktuurifondid ning programmid, näiteks uurimis- ja arenguprogrammid, Socrates, Leonardo) või EL (nt pilootprojektid, ühenduse algatused). Teised kõige olulisemat tüüpi ülekanded on laenude rahastamine ja kolmandaks projektide rahastamine. Need maksed tehakse Soomes riigieelarve kaudu, peamiselt vastavalt üldeelarvepõhimõttele või suunatakse maksed riigieelarve-välisesse fondidesse (sekkumis/interventsioonifondi ja põllumajanduse arengufondi) või suunatakse maksed

tuludena otse projekti läbiviimise eest vastutavatele üksustele, nt munitsipaal- või eraorganisatsioonidele.

5.2.1. Põllumajandusmaksed

273. EL ühise põllumajanduspoliitikaga (CAP) seotud Soomele eraldatud fondid makstakse välja Euroopa Põllumajandussuuniste- ja Tagatiste Fondi (EPATF) garantiitagatisseksioonist. CAP kulud makstakse esialgu välja liikmesriikide fondidest, kuid need hüvitatakse liikmesriikide poolt esitatud aruannete alusel.

274. Soomele eraldatavad CAP maksed on järgmised:

1. Otsene tulutoetus ja CAP reformitoetus, nagu näiteks kompensatsioonimaksud või toetused hektari kohta ja preemiad, mida maksab täies ulatuses EL, kantakse tuludena eelarvesse Põllumajandus- ja Metsandusministeeriumi haldussektori alla vastavalt üldeelarvepõhimõttele.
2. Eelnevaga kaasnevad meetmed või programmid (keskkond, metsa istutamine, varane pensionileminek), mille eest EL maksab ainult osaliselt, kantakse riigieelarvesse kooskõlas üldeelarvepõhimõttega eraldiseisvate kuluallikatena Põllumajandus- ja Metsandusministeeriumi alla. Need kuluallikad peavad riigieelarves selgelt näitama EL osamakset ja riiklikku osamakset.
3. EL poolt terves ulatuses makstud interventsiooni/sekkumismeetmed/määrad.

275. Nende maksete haldamiseks asutati seaduslikul alusel interventsiooni/sekkumisfond. Fond haldab teatavaid EL ühise põllumajanduspoliitika makseid, täpsemalt ekspordisubsiidiume, piiratud sisseostmist ja toetust ladustamise puhul eraladudes. Sellesse fondi suunatud ja seejärel ümberjaotatud EL subsiidiumid ei mõjuta riigieelarvet. Soome riigieelarves kajastus ainult fondi asutamise algkapitali ülekanne. Samuti anti fondile volitused laenu võtta, nii et see võib toimida EL subsiidiumide maksmisel tekkida võivatest viivitustest sõltumata. EL interventsiooni/sekkumisfondi ja selle tegevuse kirjeldus lisati 1995. aasta riigieelarve selgitavasse ossa.

276. EL tulutoetuse eelarvesse kandmine on suhteliselt lihtne, seda osaliselt EL ühise põllumajanduspoliitika järgimise tõttu ja osaliselt EL-ist saadud selgete mõõtmisnormide tõttu.

5.2.2. EL regionaal- ja struktuuripoliitika

277. Enne EL liikmeks saamist 1995. aastal loodi Soome riigieelarve jaoks süsteem, et lisada Euroopa Liidu struktuurifondidest saadav tulu eelarvesse. Struktuurifondide haldamine korraldati nii, et haldussektorite vaheline tööjaotus jäi muutumatuks. Sama põhimõtet rakendati eelarve koostamisel. Fondide haldamise puhul tuli teha valik, kas korraldada haldamine vastavalt eesmärgile või vastavalt tegelikule fondile. Lõpuks otsustati haldamise aluseks võtta asjaga seotud tegelik fond, määraes iga fondi puhul ära selle eest vastutava ministeeriumi, mis võtab enda kanda fondiga seotud halduskohustused, jagab fonde teistele ministeeriumidele ja näitab ära fondide saamiseks vajaliku riikliku finantsosamakse.

278. Struktuurifondidest saadavad grantide näol on alati tegemist lisarahastamisega ja need sõltuvad osalisest riiklikust rahastamisest – üldiselt vähemalt 50 %. Kõik kolm struktuurifondi annavad abi. Riiklik finantsosamakse võib hõlmata nii avaliku sektori rahastamist (riik, munitsipaalettevõtted) kui ka erafinantseerimist.

279. Liikmeslääbirääkimistel lepiti kokku, et Soome saab 1995-1999. aastal EL eelarves hõlmatud struktuurifondidelt subsiidiumidena vastavalt 1995. aasta hindadele keskmiselt 340 miljonit eküüd aastas. Ühenduse algatusel kasutatavad fondid (nt Interreg, Juht, Kohandamine, Tööhõive, Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted, Linna- ja PESCA programmid) on kaasatud struktuurifondide võrgustikku, seega peavad organisatsioonilisest algatusest tulenevad meetmed sisaldama kohaseid eesmärgiprogramme. 280. Eelpool mainitud eesmärkidega seotud EL struktuurifondidest pärinev EL finantstulu sõltub siseriiklikul tasandil plaanitud programmide riiklikust ja piirkondlikust kavandamisest ning nende riiklikust tunnustamisest ja ka Euroopa Komisjoniga programmide asjus peetavatest läbirääkimistest.

281. Vastavalt Riiginõukogu poolt vastu võetud otsuse (1994) eesmärgile on piirkondlike eesmärkide (6,2 ja 5b) haldamine tihedalt seotud riikliku regionaalpoliitika haldamisega. Programme valmistavad ette piirkondlikud nõukogud. Siseministeerium annab välja üldjuhiseid piirkondlikele nõukogudele ning mitmed ministeeriumid annavad välja juhiseid oma haldussektorile iseloomulike programmide ettevalmistamise kohta. Siseministeerium koondab piirkondlikud programmid ühte programmdokumenti iga eesmärgi kohta ja teeb koostööd teiste ministeeriumidega, et ühendada need ühtlustatud ja asjakohaseks regionaalarengut propageerivaks paketi. Seega on kogu riigi regionaalpoliitika ühtlustatud ja kohane pakett.

282. Kooskõlas valitsuse sellesama otsusega lasub Tööministeeriumil põhivastutus tegevuste ühtlustamise eest eesmärkide 3 ja 4 suhtes Euroopa Sotsiaalfondi meetmete kohaselt. Põllumajandus- ja Metsandusministeerium vastutab õigusaktide ja eesmärgiga 5a seostatavate põllumajanduse horisontaalse ümberstruktureerimise programmide kavandamise eest.

283. Riiklikus haldussüsteemis valmistati iga eesmärgi kohta ette üks programmdokument kas kogu perioodiks (1995-1999) või 2-3 aastaks, et pidada läbirääkimisi Euroopa Komisjoniga. Programmdokumendid sisaldasid struktuurifondide poolt rahastatavaid programme, nende programmide suurimaid projekte ning ka EL osamakset ja riiklikku osamakset.

284. Kõik eesmärkide 6,2,3,4 ja 5b rahastamiseks mõeldud EL struktuurifondidest pärinevad subsiidiumid on kantud Soome riigieelarvesse ning nende kaasamisel rakendati üldeelarvepõhimõtet. Iga fondi iga kuluartikkel jaotatakse edaspidi eesmärgi ja haldussektori vahel. Seega langetab kohane ministeerium otsuse konkreetses projektis kasutatava osamakse kohta.

285. EL struktuurifondide poolt rahastatavate programmide rahastamiseks vajalik riiklik finantsosamakse on paigutatud Soome riigieelarvesse kohase haldussektori kuluartiklina. Eelarve koostamiseks peavad haldussektorid kindlaks tegema protsendiosa tehnilise abi, pilootprojektide jm rahastamiseks väljaspool struktuurifondide võrgustikku asuvatest fondidest.

286. Struktuurifondide tulu hindamine ja mõõtmine sõltub peamiselt nende programmide rakendamisest. Iga fondi puhul hinnatakse maksete perioodilisust eraldi. Kui perioodilisust hinnatakse valesti, võib vastav tuluartikkel näidata ülejääki või puudujääki kümnete miljonite Soome markade ulatuses.

287. Struktuurifondide eelarve koostamist läbi vaadanud töökomitee tegi ettepaneku süsteemi üldiseks lihtsustamiseks, mille puhul riiklikud osamaksud kantaks väiksemate kuluartiklite alla. Riigikontrolli aruandes riigieelarve kohta märkisid Riigikontrolli töötajad, et EL artiklite kohta käivad selgitused erinesid suuresti oma informatiivse sisu poolest. Kommentaarid ei käinud niivõrd mõõtmisandmete kohta, vaid käsitlesid rohkem eesmärkide kohta käiva teabe puudumist. Riigikontrolli ametnike tähelepanekute kohaselt peaks Rahandusministeerium tulevikus lisaks eelarve koostamise tehnilistele küsimustele rõhutama juhendites leiduva kirjelduse tähtsust eelarve koostamisel. Juhised vaadatakse läbi, nii et neid võib rakendada hakata EL uue programmiperioodi alguses.

5.3. Haldus- ja ettevalmistustöödest tulenevad kulud

288. Ministeeriumid pidid samuti kindlaks tegema, mis tüüpi kulud makstakse kinni EL kuludest, mis tulenesid ministeeriumiametnike osalemisest Euroopa Komisjoni või Ülemkogu koosolekutel. Sama moodi tuli määrata struktuurifondide haldamisel hädavajalikud riiklikud halduskohustused ja teised ülesanded, mille eest Soome võis liikmesriigina EL-ilt nõuda hüvitust.

6. Hindamine ja auditeerimine

289. EL ja Soome vahelised sularahavood on saanud Soomes Riigikontrollile uueks ja ulatuslikuks auditeerimise sihtmärgiks. Samuti tähendas see, et tuleb sisse seada uut laadi koostöö EL-iga, eriti Komisjoni ja Euroopa Audiitorkojaga ning ka kohalike võimudega.

290. Rahandusministeerium määras märtsis 1996 ühest isikust koosneva komitee, et teha iga sektori puhul kindlaks, milliseid nõudmisi esitavad EL finantside juhtimise kontrollimäärused seiresüsteemidele ja nende kasutuskõlblikkusele, kas on vajadust või põhjust luua keskne, haldav kontrollüksus ning kuidas muuta haldusalast koordineerimist seireprotsessis muul viisil tõhusamaks.

7. Lõppmärkused

291. EL küsimuste käsitlemiseks loodi ja arendati välja kindlad funktsionaal- ja toiminguviisid esimeste liikmeks oleka aastate jooksul. Selle töö juhteesmärk oli korraldada ära EL asjade juhtimine kohalikus haldussüsteemis/valitsuses. Seda tehti olemasolevaid struktuure kasutades ning lisades EL küsimuste juhtimine lisateemana muudele asjadele ja ülesannetele, mis kuulusid riigiteenistujate igasse konkreetse tegevusvaldkonda. Võimaluste piires välditi eraldi üksuste loomist ja ainult EL asjadega tegeleva personali värbamist. Asutusi ei õhutatud uusi töötajaid palkama, kuid ministeeriumides ja asutustes soovitatihetkel töösolevad ülesanded ja vastutusosalad ümber korraldada ning neile hinnang anda, teha ruumi uutele tähelepanu nõudvatele asjadele. Tänu riigiteenistujate laialdasele väljaõppele EL küsimustes on see osutunud tõhusaks strateegiaks, mille tulemusena on haldusala

riigiteenistujatel EL küsimustes laialdased teadmised. Ebapädevust ei ole täheldatud, isegi kui arvestada seda, et mitmed silmapaistvad eksperdid on tööle võetud EL organisatsioonidesse.

7.1. Meelevaldne programmide koostamine/programmeerimine/töö korraldamine/programmeerimistöö

292. Struktuurifondide programmide rakendamisel tuli tegelda esialgsete probleemidega, kuid põhiprobleemid on alles jäänud. Probleemseks on osutunud EÜ määruste, protseduuride ja kontrollinõuete rakendamine lihtsustatud toimimisviisidele kultuuris, mis põhineb vastastikusel usaldusel ja jagatud vastutusel ning mis võimaldab „leebet” haldamist. Regionaalpoliitika puhul on EL poliitika ühtlustamine riiklike programmide ja struktuurifondide eesmärke teenivate regionaalplaanidega viinud teatavate ühtimatusprobleemideni regionaaltasandil. On suurenenud vajadus parema sidepidamise järele ning on loodud uusi seiresüsteeme ja haldusprotseduure. Fondide haldamise eest vastutavad ministriumid on neid süsteeme ja protseduure aktiivselt arendanud, kuid nende jõupingutuste puhul oleks koostöö tasemetel tulemuseks olnud integreeritumad süsteemid ja oleks välditud kattumist ELseiresüsteemiga.

7.2. Keerulised süsteemid ja palju tegutsejaid

293. EL subsidiumide ja grandisüsteemid on osutunud keerulisemaks kui nii määrustes kui ka protseduurides eeldatud. EL programmidega seotud riikliku rahastamise esildis tuleb lisada nende eraldamise eest vastutava ministriumi eelarvesse. Kuna programmid on väga ulatuslikud, on need esildised kantud peaaegu iga ministriumi eelarvesse. Riigikontroll on osutanud vajadusele see menetlusviis uuesti läbi vaadata, sest see on põhjustanud programmide rakendamisel segadust ja komplikatsioone.

294. Üldine programmipakett – sisaldab Euroopa Komisjoni, fondide eest vastutavate ministriumide, rakendamise tegelevat võimude ning regionaalseid ja riiklike programme – on keeruline kogum ja tegelikus elus on see riiklikul tasandil viinud sobivus- ja koordineerimisprobleemide tekkeni EL fondide ja nendega seotud riiklike eraldiste kasutamisel.

295. Riigieelarve valmistatakse korraga ette üheks finantsaastaks (st üheks kalendri-aastaks), kusjuures EL programmid kestavad mitu aastat. Selline olukord mõjutab finantsjuhtimist nii kesksel koordineerimistasandil kui ka piirkondlikul [regionaalsel] ja kohalikul tasandil.

7.3. Seire

296. Kulude kontrolli tähtsust rõhutati EL programmide rakendamise algusest peale. Seiresüsteemi loomisel regionaaleesmärgi 6 programmi jaoks tuli tegelda paljude raskustega. EL-ile oli see programm uus ning selle konkreetse programmiga seoses püstitati palju ebamääraseid eesmärke. Lisaks sellele on selle programmi sisu mitmekesine ja sellega on raske hakkama saada.

297. Seiresüsteemi vead põhjustavad viivitusi sularahavoogude liikumises EL-ist ning see suurendab vajadust kohaliku rahastamise järele, mis põhjustab riigile lisakulutusi.

7.4. Suurenenud töökoormus

298. Ei osatud ette näha, et see põhjustab töökoormuse lisandumist. Haldussüsteemis/valitsuses tekkinud suur hulk tegemata tööd tuleb ära teha. Kõige raskemat koormat on kandnud Põllumajandus- ja Metsandusministeerium. Nii ministeeriumis kui ka piirkondlikul ja kohalikul tasandil on olnud kohustuslik lisatöökoormuse ületamiseks suurendada personali arvu.

299. Programmeerimistöö nõudlikku ja täpset olemust ei osatud alguses arvatavasti piisavalt rõhutada. Programmide koostamist oleks tulnud varem alustada ja see oleks pidanud olema põhjalikum. Ideede ja eesmärkide väljatöötamine ja arendamine kindlasti projektil põhinevateks arenguprogrammideks nõudis palju tööd ja oli samal ajal õppetund, mis esitas kõigile asjaga seotud osapooltele suuri nõudmisi. Tegelikult oli seetõttu hädavajalik pidada veel üks voor eelarveläbirääkimisi Rahandusministeeriumi ja vastutavate ministeeriumide vahel, et koostada riigieelarve kahel esimesel liikmeks oleku aastal.

7.4. Vajadus tihedama koostöö järele

300. Teine siinkohal kohane tegur on fondide eest vastutavate ministeeriumide kogenumatus uues rollis – halduspiire ületava koordineerimise puhul – ning ka programmeerimistöö raske olemus ja EL subsiidiumsüsteemide keerukus.

301. Ebakõlasid on põhjustanud tulemustel põhineva juhtimissüsteemi rakendamine programmeerimistöole. Riiklikku haldust on siiski vaja kaasajastada, kuid EL määruste alusel nõutav raske ja mitmetasandiline kontrollsüsteem põhjustab tulevikus kindlasti riiklikus haldamises jätkuvalt probleeme. Seire- ja kontrollsüsteemide loomisel peaks eesmärk olema muuta haldamine kasutuskõlblikuks ja kohaseks ning samuti võimaldada EL sularahavooge kontrollida piisavalt täpselt.

7.5. Riigiteenistujate igakülgne väljaõpe

302. EL-iga kohanemise protsessile on märgatavalt kaasa aidanud ulatuslikud õppeprogrammid. Rahandusministeerium on koordineerinud ja toetanud riigi haldussüsteemisest EL integratsiooniga seotud väljaõpet. Liikmeks oleku nõuetele vastamisel on olnud esmase tähtsusega ametnike endi huvi oma oskuste vabatahtliku arendamise vastu. Liikmeks astumiseks valmistumise varajastest staadiumidest alates lasti ministeeriumides ja kesksetes haldusüksustes käiku mitmeastmeline õppeprogramm. Just ministeeriumides oli EL põhiõppekursus suunatud kõikidele personaligruppidele. Hiljem keskendusid spetsiaalsed kursused nende riigiametnike väljaõpetamisele, kes tegelesid EL asjadega ja valmistasid neid ette.

303. Mõne viimase aasta jooksul on järjepidevalt suurendatud integratsiooniväljaõppe tarvis eraldatud фонде. See on võimaldanud korraldada väljaõpet algkursustest ja keeleõppest kuni individuaalsema õppe ja praktikani.

304. Rahandusministeerium on tihedas koostöös haruministeeriumide finantsjuhtimisega kavandanud eelarve koostamises ja finantsjuhtimises vajalike muudatuste tegemist, nii et süsteemide ja ühisprotseduuride loomisel võiks korralduse-alastele seisukohtadele õigel viisil läheneda.

PRANTSUSMAA

Benoît Chevauchez⁴

1. Sissejuhatus

305. Vastuvõetud näidise kõikide riikide seas esitab Prantsusmaa spetsiifilise karakteristiku: EMÜ asutajaliikmena ei ole ta kunagi pidanud kohanduma varem kehtestatud Ühenduse reeglitega, vaid on kaasa aidanud nende järkjärgulisele loomisele. Niisiis, ei aseta käesolev uurimus erilist rõhku Prantsuse administratsiooni poolt tehtud kohandumispingutustele, vaid analüüsib üldiselt Prantsusmaa ja Euroopa Liidu vahelisi eelarve- ja finantsseoseid institutsioonilise ja administratiivse organisatsiooni ning finants- ja raamatupidamisprotseduuride seisukohast.

306. Käesolevat dokumenti täiendab teine dokument auditi- ja kontrolliasjade kohta, mis ilmub SIGMA Kogumikus nr. 20 "Euroopa Liiduga liitumise mõjud – Teine osa, Välisaudit". Sellegipoolest, nende ettekannete eraldamine on arvatavasti üsna kunstlik, kuna võttes arvesse Prantsusmaa tavasid ja kultuuri, on administratiivsed talitusviisid, fondide juhtimine ja kontroll tihedalt seotud.

307. Prantsusmaa administratiivse ja eelarveraamistiku esitusele järgneb üldine viitamine Euroopa Eelarve mõjust Prantsusmaa eelarvele. Seejärel uuritakse siseressursside ja kulude juhtimist.

2. Institutsiooniline raamistik

308. Kõigepealt uuritakse valitsuse institutsioonilist raamistikke riigi tasandil ja siis kohaliku omavalitsuse tasandil.

2.1. Riik

309. Valitsuspoliitikat viivad ellu umbes kahekümne põhiministeeriumi ja, sõltuvalt poliitilisest olukorrast, mõne teisejärgulise ministeeriumi ja riigisekretäride keskteenistused. Keskvalitsused, olles organiseeritud vastavalt üsna tugevale hierarhia põhimõttele, on jagatud osakondadeks – alates kolmest-neljast kuni viieteistkümne osakonnani ministeeriumi kohta – mis vastutavad õigusaktide ja auditiga seonduvate asjade eest, kuid ei ole põhimõtteliselt vastutavad otsese juhtimise eest.

310. Enamuses põhiministeeriumides on vastutus igapäeva operatsioonide eest antud kohalikele ametitele, mis jagunevad kogu territooriumi peale. Prantsusmaa kohaliku alldivisjoni (prantsuse keeles *département*) tasandil, mida juhib prefekt, koordineerib iga ministeeriumi kohalikke teenuseid prefekt (*préfet*), riigiametnik, kelle on ametisse nimetanud vahetult valitsus. Umbes kakskümmend aastat on suurenev roll prefektide tegevuse koordineerimise roll antud regionaalprefektile (*préfet de région*). Regionaalprefekt, kes on samuti sama regiooni põhi *départementi* prefekt koordineerib nelja kuni kuue prefekti tegevust.

⁴ 10. Benoît Chevauchez (I.E.P Paris – E.N.A) on põhiliselt karjääri teinud Prantsusmaa rahandusministeeriumis (eelarve direktoraat). Praegu on ta SIGMA programmi administraator.

311. Rahandusministeerium liigitatakse üldiselt majandusministeeriumiga. Rahandusõigusaktide osakond (*Service de la Législation fiscale*) vastutab rahanduspoliitika kujundamise eest. Maksude kogumise kohustus jagune Maksude peadirektoraadi (*Direction Générale des Impôts*), kus 80 000 agenti tegelevad otsemaksudega, ja Euroopa VAT, Tolli ja Aktsiisi peadirektoraat (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects*), kus 19 000 agenti tegelevad tollimaksude ja Ühendusvälise käibemaksuga. Riigieelarve koostab ja seda juhib eelarvedirektoraat (*Direction du Budget*) 250 agendiga, mille raamatupidamislikku ja rahalist rakendamist varustab Riiklik raamatupidamisdirektoraat (*Direction de la Comptabilité Publique*.) Nimetatud direktoraat oma 56 000 agendiga vastutab ka kohalike omavalitsuste raamatupidamise ja riigikassa eest. Riigikassa direktoraat (*Direction du Trésor*) ja prognooside osakond (*Direction de la Prévision*) ühendavad kahte ministeeriumit. Riigikassa direktoril on eriline vastutus riigivõla ja välisfinantssuhete eest. Prognooside direktoraat uurib majanduse põhitrende.

312. Nagu kõikidel teistel ministeeriumidel on rahandusministeeriumil kohalikud osakonnad, eelkõige avaliku riigikassa (*Trésor Public*) võrk, mida koha peal juhib peavarahoidja ja laekur (*Trésorier Payeur Général*) igas alldivisjonis (*département*), mida haldab prefekt. Need osakonnad annavad aru riiklikule raamatupidamis- direktoraadile (*Direction de la Comptabilité Publique*). Nemad on riigiasutuste tulude ja kulude kassapidajad, sealhulgas keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste raha, mida hallatakse samal riigikassa kontol. Eksisteerivad ka raamatupidajad riigieelarve ja kohaliku omavalitsuse eelarve tulude-kulude tehingute raamatupidajad. Hiljuti paluti neil ohjata kulukohustus, kui raha pärineb riigieelarvest, kuid kulu on kohalik. Viimaseks, nad samuti nõuavad sisse osa riigivõla finantseerimise rahadest.

2.2. Riigi eelarve korraldus

313. Riigieelarve koostab eelarve direktoraat (*Direction du Budget*) rahandusministeeriumi järelevalve all. Eelarve direktoraadil on põhimõttelise tähtsusega roll eelarve koostamise ja elluviimise koguprotsessis. Hääletamisega parlamendis, mis toimub igal aastal hiljemalt 31. detsembril, tehakse mõned muudatused valitsuse ettepanekule, eelkõige kulude osas.

314. Pärast seda, kui eelarvet on ohjanud põhiseaduslik nõukogu (*Conseil constitutionnel*), sõltumatu organ, millele võib esitada taotluse valitsuse otsuste põhiseaduslikkuse kuulutamise kohta), viiakse eelarve ellu iga ministeeriumi poolt, mis selleks eesmärgiks nimetab kesk- ja kohalikud ametnikud (*ordonnateurs*). Nemad vastutavad ministeeriumide kulukohustuste eest, s.o. riigiteenistujate töölevõtmine, riigihangete allkirjastamine, toetuste eraldamine jne. vastava ministeeriumi nimel ja vastutusel.

315. Siiski, et olla õiguslikult lõplik ja siduda riiki kolmanda isikuga peab olema kohustus tembeldatud finantskontrolöri (*Contrôleur Financier*), kelle on nimetanud rahandusministeerium ja kes töötab eelarve direktoraadi (*Direction du Budget*) järelevalve all. Kui riigi territoriaalteenistuse ametnik – sageli on selleks prefekt - võtab kohaliku kulukohustuse, siis ohjab rahalist külge peavarahoidja ja laekuri (*Trésorier Payeur General*) kaastöötaja, kes tegutseb eelarve direktoraadi järelevalve all.

316. Enamgi veel, ametnik ei tegele vahetult tehtud kulutuste maksefondidega. Kulutuste eest tasuvad riikliku raamatupidamisosakonna (*Direction de la Comptabilité Publique*) raamatupidajad, s.o. peavarahoidja ja laekur (*Trésorier Payeur Général*) kohalikul tasandil vastavalt ametniku juhiste. Siis peab raamatupidaja maksma, kui maksekorraldus on

regulaarselt kehtestatud. Ebareeglipärane makse on raamatupidaja isiklik rahaline vastutus, nii et raamatupidajad peavad end kindlustama.

2.3. Kohalik valitsus

317. Alates kaheksakümnendate aastate algusest, oluline detsentraliseerimise liikumine andis keskvõimu ja ressursid kohalikele valitsustele, mis on hajutatud kolmele tasandile:

- 25 regiooni (*régions*), mis loodi seitsmekümnendatel ja mis vastutavad põhiinfrastruktuuride, kutsehariduse ja osaliselt ülikoolihoonete eest;
- 100 *départements*, mis loodi kaks sajandit tagasi ja mis vastutavad sotsiaalabi, osade infrastruktuuride ja osaliselt keskkoolide eest;
- 36 000 kommuuni – tendents on osad neist ümber grupeerida – mis vastutavad kohalike seadmete, linnatranspordi, algkoolide, osade haiglate ning kultuuri- ja sporditegevuse eest.

318. Kohalikku community valitseb volikogu, kes valitakse otseste ühetaoliste valimistega. Nende eelarvet rahastatakse osaliselt kohalike maksude ja osaliselt globaalsete ja automaatsete riigisiiretega. Selle eelarve hääletab valitud volikogu, kahjustamata regulatiivohjet ja seda täidab kohalik täitevvõim, s.o. kommuuni meer.

319. Riigi rahandusosakonnad teostavad järelevalvet kohaliku eelarve täitmise üle. Ühest küljest peavad kohalikud communities deponeerima oma fondid riigikassa (*Trésor de l'Etat*) ühtsel arvel, mida riigikassa nende eest haldab. Vastutasuks garanteerib riik kohalikele communities korrapärase fondidega varustatuse. Teisest küljest on iga community kassapidaja/raamatupidaja riikliku raamatupidamisdirektoraadi (*Direction de la Comptabilité Publique*) riigiteenistuja. Nelikümmend protsenti tema 58 tuhandest agendist töötavad ka kohalike communities heaks, ilma et kohalikud communities selle eest maksma peaksid.

320. 1982. aastal loodi 25 regionaalset auditikoda (*Chambres Régionales des Comptes*) – üks igas regioonis – kes auditeerivad kohalikke finantse. Nende kodade juhtimine on seotud auditi ametiga (*Cour des Comptes*), mille ees nad on aruandekohustuslikud. Auditi raamatupidamistavade üle täiendab kohalike poolt fondide kasutamise hindamine. Riigikontod kohalikul tasandil ei ole regionaalsete auditikodade (*Chambres Régionales des Comptes*) jurisdiktsioonis.

3. Ühenduse eelarve prantsuse riigirahandusele

321. 1996. aastal Prantsuse GDP divisjon – FF 8000 biljonit prantsuse franki – on järgmine: 21 protsenti riigirahasid, 9 protsenti kohalike rahasid ja 22 protsenti sotsiaalrahasid.

322. Samal aastal oli Prantsusmaa kogupanus Ühenduse eelarvesse 89 biljonit prantsuse franki, mis on viisteist krooni kui sama näitaja 1981. aastal. 1981 ja 1996 vahel, Ühenduse eelarve panused riigi tulust suurenesid 3,8 protsendilt 6,3 protsendini. Väga kõrge kuni 1988, Ühenduse panuste kasvurütm aeglustus viimastel aastatel ja 1995 aastal isegi langes. Mis puutub 1995. aasta brutomaksetesse, mis on värskem kättesaadav statistika, Prantsusmaa maksutulu jaguneb järgmiselt:

- käibemaksu ressurss: 62 protsenti;

- GNP ressurs: 21 protsenti;
- tollimaksud ja põllumajanduslikud mahaarvamised: 13 protsenti;
- suhkru panused: 3 protsenti.

323. Ühenduse kulud Prantsusmaa heaks olid 1994. aastal; 9,9 biljonit eküüd, s.o. 16,5 protsenti Ühenduse kuludest tänu olulisele finantseerimisele, mida saadi ühisest põllumajanduspoliitikast (24 protsenti Ühenduse põllumajanduse kuludest tehakse Prantsusmaal). Struktuurifondide olukord ei olnud nii hea: Prantsusmaa sai ainult 9 protsenti EPATF-Suunistest (EAGFF: European Agricultural Guidance e. Euroopa Põllumajandussuuniste ja -tagatiste Fond),(European Social Fund Euroopa Sotsiaalfond) ja ERDF (European Regional Development Funds Euroopa Regionaalarengu Fond). 1995 aastal sai Prantsusmaa Ühenduselt järgmist krediiti:

- EPATF-tagatis: 83 protsenti – 62 protsenti teraviljatoodete ja õliseemnete ning 21 protsenti loomaproduksiooni eest;
- ESF: 6 protsenti;
- ERDF: 4 protsenti ja
- EPATF-suunised: 2,5 protsenti.

324. Viimaks, isegi neid finantskomponente tuleb väge ettevaatlikult käsitseda. Prantsusmaa on Saksamaa, Ühendkuningriigi ja Hollandi järel suuruselt neljas netopanus, negatiivne bilanss 1994 1,7 biljonit eküüd, mis teeb 46 eküüd elaniku kohta.

4. Ühenduse eelarve haldamine Prantsusmaal

325. Need on asjakohased ametlikud organid administratiivtasandil:

- Brüsselis hõlmab alaline esindus kolmest finantsnõustaja järelevalve all tegutsevast isikust koosnevat eelarveüksust. Nimetatud üksus teeb koostöö põllumajandus-, sotsiaal- ja regionaalnõustajatega, kes on alalise esinduse teised tähtsad liikmed. Põhimõtteliselt saadab alalise esinduse liige alati Prantsusmaa valitsuse tsiviilametnikke, kes osalevad Nõukogu või Komisjoni komiteede erinevate rühmade istungitel. Kogu informatsioon Pariisi ja Brüsseli vahel peab mõlemas suunas olema kättesaadav alalisele esindusele.
- Pariisis on alalise esinduse korrespondendiks Euroasjade Ministeeriumitevahelise Komisjoni Sekretariaat (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes*). Kontaktis peaministriga ja sageli juhitud tema isikliku personali liikme poole annab Euroasjade Ministeeriumidevaheline komisjon tööd umbes 150 agendile kõikidest ministeeriumidest. Finantsnõustaja, keda assisteerib umbes kuus agenti, on kõikide eelarve-, rahandus ja fiskaaltoimikute (dossier) koordinaatoriks.

326. Eelarveküsimustes on peamised ministeeriumi osakonnad järgmised:

- Eelarvedirektoraat (*Direction du Budget*), mis mängib otsustavat rolli tulude ja kulude valdkondades. Teda assisteerib prognooside direktoraat ja Riiklik Statistika ja Majandusuuringute Instituut (*Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques – INSEE*) makroökoonoomika aspektides ja VAT ning GNP ressursside kindlaksmääramisel.
- Riigikassa Keskarvestusagentuur (*Agence Comptable Centrale du Trésor- ACCT*) Avaliku

Arvestuse Direktoraadi (*Direction de la Comptabilité Publique*) järelevalve all, mis juhib ühtset Riigikontod ja seega kontrollib Pariisi ja Brüsseli vahel mõlemas suunas liikuvate fondide igapäevajuhtimist.

- Tolli ja Kaudsete Maksude Peadirektoraat (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects* – DGDDI) traditsiooniliste omavahendite jaoks.

- Ministeeriumide eelarveosakonnad, mis vastutavad Euroopa Eelarve läbirääkimiste ja täitmise eest, nimelt Põllumajandusministeerium ja selle poolt kontrollitavad Põllumajandusliku Sekkumise Talitused (*Offices d'Intervention Agricole*), Siseministeerium Regionaalplaneerimise ja –tegevuse Delegatsiooniga (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale* – DATAR) ERDF jaoks, ja Sotsiaalministeerium Kutsehariduse Delegatsiooniga (*Délégation à la Formation Professionnelle*) ESF jaoks.

327. Kõikidel nimetatud organitel on eriline roll Ühenduse eelarve üle peetavates läbirääkimistes:

- Alalisel esindusel Brüsselis ja Euroasjade Ministeeriumidevahelise Komisjoni sekretariaadil on üldine koordineeriv ja infovahetuslik roll.

- Eelarvedirektoraat, kuus agenti Euroopa Talituses, juhib kogu protsessi.

- Makromajandusliku raamistiku ja siseressursid valmistab ette Prognooside osakond (*Direction de la Prévision*) ja, marginaalsel moel, Tolli- ja Fiskaalteenuste Osakond (*Direction des Douanes et des Services Fiscaux*).

- Prantsusmaa koostab oma parandused eelarve projekti Euroasjade Ministeeriumidevahelise Komisjoni sekretariaadi mitmetel koosistumistel koos Eelarvedirektoraadiga (*Direction du Budget*) ja kõikide ministeeriumidega, keda sellised kulutused puudutavad. Lahkarvamuste korral palitakse peaminister vahekohtunikuks.

328. Nõukogu ja Parlamenti siirdemenetluse kogu progressi ajal, eriti Eelarvekomisjonis (*Comité Budgétaire*), kaitseb Eelarvedirektoraat (*Direction du Budget*) koos Alalise esinduse finantsnõunikuga Prantsusmaa huvisid Euroasjade Ministeeriumidevahelise Komisjoni sekretariaadi järelevalve all, kes kontrollin Prantsusmaa positsioonide ministeeriumidevahelist olemust.

5. Omavahendite juhtimine

329. Ressursse on kahte põhiliiku: traditsioonilised omavahendid ja VAT ning GNP ressursid.

330. Traditsioonilise omavahendid: tollilõivud, põllumajandusmaksud, sugar contributions – v.a. suhkrureservi contribution, mille saajaks on vahetult Suhkruturu Interventsiooni ja Regulatsiooni Fondid (*Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre* – FIRS), mis maksab osamaksu juunis ja jäägi detsembri – ja rahalise kompensatsiooni summad nõuab sisse Tolli ja aktsiisi peadirektoraat (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects* – DGDDI). Nimetatud organisatsioon annab töö 19 tuhandele agendile, kuid Ühenduse tulude sisenõudmine moodustab tema tegevusest vaid väikese osa. Pärast fondide laekumist tema raamatupidajatele, kannab ta need üle Riigikassa Keskarvestusagentuuri (*Agence Comptable Centrale du Trésor* – ACCT) peavarahoidjate ja laekurite kaudu (*Trésoriers-Payeurs Généraux*) ja deponeerib need Komisjoni keskarvele FF-s. Nimetatud ülekanded tehakse

esimesel tööpäeval nendest teisel kuul nendest teatamisest pärast 19 kuupäeva, kusjuures sissenõudmiskulude katteks arvestatakse sealt maha 10 protsenti, mis lisatakse üldisele riigieelarvele. Mõnedel juhtudel võib Komisjon paluda mõnede ülekannete eest ettemaksu.

331. VAT ja GNP ressursse hinnatakse ja planeeritakse Ühenduse eelarvemenetluse raamistikus. Omavahendite Komisjonis koosneb Prantsuse delegatsioon peamiselt eelarveprognoosi meeskonna segust. Sõltuvalt menetluse tulemustest annab Eelarveosakond (*Direction du Budget*) Riigikassa Keskarvestusagentuurile (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) iga kuu esimesel tööpäeval välja maksekorralduse Komisjoni keskarvele, mis on võrdne 1/12-le eelarvelistest maksudest, mis VAT ja GNP suhtes on hääletatud. Mõnedel juhtudel võib Komisjon paluda ennetähtaegset maksmist.

332. Komisjoni keskarvele võib kanda ka teisi summasid Prantsusmaa eelarvest, näiteks sissemaksu või ülekannet Euroopa Arengufondi, mis kujutab endast Komisjoni poolt arvlemise käigus tagasi lükatud summade kompenseerimist.

333. Sisemisel eelarvetasandil töödeldakse tehniliselt Ühenduse proper ressursse kui mahaarvamistena rahvuslikust eelarvetulust samal moel kui mahaarvamisi rahvuslikust tulust, mis on tehtud kohaliku valitsuse nimel. Saanud Prantsusmaa Audititalituse kriitika osaliseks, seda protseduuri muudeti hiljuti: Prantsusmaa eelarveseaduse paragrahv, mis hääletamise teel võetakse vastu vastavale finantsperioodile eelneva aasta detsembris, näitab mahaarvamiste tingliku kogusumma laekumistest, mida tehakse Euroopa Eelarve nimel järgmisel aastal. Lisatuna puhtal poliitilistel põhjustel puudub selle paragrahvi hääletamisel juriidiline toime.

6. Kulude juhtimine

334. Tulude juhtimisest keerukamana on kulude juhtimine erinev Ühenduse kulutuste iga pöhiliigi suhtes.

335. EPATF-tagatise suhtes mängivad pöhirolli üksteist kinnitatud Põllumajanduse Sekkumistalitust (*Offices d'Intervention Agricole*), s.o. üks iga tootekategooria kohta: Riiklik Kutsealade Vaheline Teraviljade Talitus (*Office National Interprofessionnel des Céréals – ONIC*), Riiklik Kutsealade Vaheline Piima ja Piimatoodete Talitus (*Office national Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers – ONILAIT*) jne. Ülesehitatud sarnastest struktuuridest on need talitused riiklikud organisatsioonid, mida juhivad direktorite nõukogud, kaasates vastavate põllumajanduslike elukutsete ja riigiteenistujate esindajaid, kes esindavad Põllumajandusministeeriumit ja Rahandusministeeriumit. Iga talituse direktori nimetab Valitsus. Enamus personalist pärineb Põllumajandusministeeriumist ja nende tegevuskulud makstakse sama ministeeriumi subsideeriumitega. Raamatupidaja, kes on isiklikult materiaalselt vastutav on rahanduse tsiviilametnik, kes nimetatakse ühiselt rahandusministeeriumi ja põllumajandusministeeriumi poolt. Pöhiootsused, eelkõige need, mis puudutavad arveid ja eelarveid peavad heaks kiitma samad ministeeriumid. Riigikontrolörid, kes on nimetatud rahandusministeeriumi poolt, kontrollivad pöhikohustusi ja teostavad järelevalvet talituse finantstegevuse üle.

336. Koordineeriv asutus, Põllumajandussektori Suunavate Organisatsioonide Keskasutus (*Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole – ACOFA*) jagunen kõikide talituste vahel. Tal on kolm funktsiooni:

- riigikassa ühine juhtimine, mis võimaldab Asutusel laenata fonde Ühenduse siirete

eelfinantseerimiseks vastavalt Ühenduse määrustega;

- kulude kontroll ja aruandlus; ja

- ühisteenuste nagu arvutiteenused, ostud ja maksed juhtimine.

337. Nimetatud talitused tegelevad 95 protsendiga EPATF-tagatise maksetest. Talitustel on laialdane roll seoses kuludega, mida tehakse Komisjoni eest. Esiteks, Euroopa Eelarve koostamise ja läbirääkimiste ajal varustavad nad põllumajandusministeeriumit ja eelarveministeeriumit ka järgmise majandusaasta vajadusi puudutava prognooside ja kavandamisinformatsiooniga. Eelarve täitmise ajal edastavad nad oma riigikassa palved igal kuul Komisjonile eelarveministeeriumi kaudu vastavalt graafikule – kõige sagedamini igakuiselt – mis on igasugu põllumajandusproteksiooni ja –abi omapära. Pärast seda, kui taotlused on Brüsselis asjakohase juhtimiskomisjoni poolt läbi vaadatud maksab Komisjon vajalikud fondid ülekandekorraldusega, mis sadetakse Riigikasse Keskarvestusagentuurile (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) agentuuris peetavalt keskkontolt. Kui vaja, peab Komisjon kasutama olemasolevaid фонде, mida hoitakse mujal, et krediteerida oma kontot Riigikassa Keskarvestusagentuuris. Siis jaotavad talitused abigrandid õigustatud isikutele pärast taotluste toimikute uurimist. Samuti osalevad nad auditites ja aruannete selgitamise protseduurides.

338. Osad kulud maksab siiski põllumajandusministeerium otse, eelkõige grant toituva lehma jaoks. Need toimikud vaadatakse läbi kohalike põllumajandusosakondade poolt (*Directions Départementales de l'Agriculture*), mis on põllumajandusministeeriumi territoriaalsed osakonnad, üks iga alldivisjoni kohta, mida haldab prefekt. Sellisel juhul, enne kulutuste maksmist ja pärast seda, kui fondid on antud Prantsuse riigi käsutusse Komisjoni poolt Riigikassa Keskarvestusagentuurile (*Agence Comptable Centrale du Trésor – ACCT*) saadetava ülekandekorraldusega, tuleb ekvivalentne kogus eelarvekrediiti registreerida põllumajandusministeeriumi eelarves. See on “*fonds de concours*” protseduur, mis – käesoleval aastal parlamendihääletuse teel – lubab eelarve suurendamist summa võrra, mis on ekvivalentne kolmanda isiku poolt saadavate maksudega. Riigieelarvesse sissekirjutatuna täidetakse kulutusi seejärel vastavalt Prantsusmaa protseduuridele:

- kohustuse võtmine ametniku poolt: kohalik põllumajandusosakond (*Direction Départementale de l'Agriculture*) ministri nimel ja eest;

- raamatupidaja poolt makse sooritamine: peavarahoidja ja laekur (*Trésorier-Payeur Général*) ja

- audit Auditi Talituse poolt vastavalt tavaõiguse tingimustele.

339. Ent kuna ühtse põllumajanduspoliitika redaktsioon soosib otseabi isikutele kaudse abi asemel toodetele, muudeti ülalkirjeldatud skeemi oluliselt. Otseabi puhul, mida eraldatakse vastavalt piirkonnale teraviljadele või õliseemnetele ja tapaks kasvatatud loomade arv, koostatakse abitoimikud kohalike põllumajandusosakondade poolt (*Directions Départementales de l'Agriculture*), millel tänu nende välitöödele on paremad teadmised farmidest. Nimetatud toimikud antakse seejärel talitustele, kes sooritavad makse.

340. Ühtse põllumajanduspoliitika reform lõhestas asjakohaste valitsuste töömeetodid, mis pidid läbi vaatama sadu tuhandeid kompleksseid individuaaltoimikuid mõne kuu jooksul mõne tuhande asemel, millega nad harjunud olid.

342. Struktuurifondide – EPATF-suunised, ERDF, ESF ja FIIG – jaoks on protseduur üsna erinev eespool selgitatust. Tema sarnane skeem siiski põhineb väga tähtsal rollil, mis on antud regiooni prefektile (*Préfet de Région*) ehk täpsemalt tema peamisele asetäitjale, kes vastutab majandusajade eest: regionaalasjade peasekretär (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales* – SGAR).

342. Krediidid kavandatakse regionaalse koordineeriva komisjoni sees, mis koosneb regionaalasjade peasekretärist (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales* – SGAR) ja kohaliku valitsuse tiipstiviilametnikud. Kui Komisjon – DG VI, V või XVI sõltuvalt juhtumist) on eralduste kohta otsuse teinud kantakse fondid Komisjoni poolt Prantsusmaa eelarvesse maksekorraldusega Komisjoni keskarvele Riigikassa Keskarvestusagentuuris (*Agence Comptable Centrale du Trésor* – ACCT) ja krediteeritakse asjassepuutuva Ministeeriumi eelarvesse abifondidena. Seejärel tasutakse kulutused vastavate territoriaalteenistuste poolt: kohalik ametnik, kes vastutab kohustuste eest ja peavarahoidja, kes vastutab makse eest. Kogu protsessi jälgib komisjon, mis on moodustatud eespool osutatud koordineerivast komisjonist ja Komisjoni esindajast.

Lisa 1. EL finantshuveide kaitsmine

Näited Prantsuse tolli poolt avastatud pettustest EL ressursside või EPATF abiga seoses.

1. Ühtne põllumajanduspoliitika

1.1. Ungari või salakaubaks

343. Prantsuse-Itaalia piiril pidas tollibrigaad kinni 23 tonni illegaalselt imporditud Ungari päritolu võid, avastades seega EL Eelarve petmise juhtumi. Järgnevad uurimised tollivõimud poolt selgitasid, et veoautojuht, Saksamaa liitvabariigi kodanik, oli haagise üle võtnud Austrias maanteeäärses parklas. Juht tegi nimel mitmesaja kilomeetrise ringisõidu Belgiasse, et läbida tolliformaalsused seal, täpsemalt Antwerpeni sadamas, kus kaup deklareeriti kastme saadetisena, millele kohaldatakse Euroopa Liidus tarbimiseks sisenemise punktis madalamat maksumäära.

344. Kui Prantsuse tolliagendid poleks sekkunud, siis oleks nimetatud 23 tonni või importimine, sihiks Itaalia, tekitatud Euroopa Liidu eelarvesse neljasaja tuhande prantsuse frangi suuruse kahju kaotatud ühtse põllumajanduspoliitika maksude näol.

1.2. 14 000 tonni EL-välist päritolu piimapulbrit

345. Euroopa Komisjon oli algatanud uurimise ühe piimatoodete sektori firma tegevusesse. Prantsuse tolli usinad uuringud rahvuslikul tasandil paljastas keeruka kommertstehingute võrgu kahe firma vahel – võrgu, mille abil välditi põllumajandusimpordimakse, nõudes samal ajal sisse EL toodete ekspordilt tehtavad tagasimaksed.

346. Täitmaks oma lepinguid Alžeeriaga (13 945,5 tonni) ostis esimene firma piimapulbrit Poolast ja Tsehhist oma Ühendkuningriigis asuva tütarfirma kaudu. Piim ladustati seejärel enne ekspordimist ühe teise liikmesriigi laos. Ladustamine tollilaos võimaldas legaalselt katkestada transiidimenetluse, mis oli piima suhtes kohaldatav. Seejärel oli võimalik piimapulbrit, mis ei olnud EL päritolu, kohelda EL päritolu tootena tänu topeltarvete saatmise ja saatedokumentide ning transpordiformularide võltsimise süsteemile. Tulemuseks oli see, et impordimaks jäeti maksmata ja taotleti tagasimakseid ekspordilt, mis kehtivad EL põllumajandustoodetele.

347. teises pettuse skeemis kasutati identset protseduuri kaupade saatmiseks Euroopa turule pettuse teel vastavaid makse maksmata.

2. Tööstustooted

348. Kahe prantsuse firma tegevuse kontrollimisel avastati kaks rikkumist seoses 1992-1995 imporditud jalgratastega, mille maksud ja lõivud jäeti tasumata, kuna nende päritolumaana esitati Vietnam. Uurimine näitas, et kõik komponendid (raamid, kahvlid, lenksid, rummud, rehvid ja pidurid) olid imporditud Vietnamsse Hiinast, moodustas 99 protsenti jalgrataste hinnast. Vietnamis toimus vaid lõplik montaaž. See leid viitas, et jalgrataste tootmine oli viidud Hiinast Vietnam, et mitte maksta Hiinal jalgratastelt dumpinguvastast maksu ja et ebaõiglaselt ära kasutada eelistariifide süsteemi.

349. Vastavalt Nõukogu määrusele EMÜ 1468/81 administratiivvõimude vastastikuse abi kohta saatis Prantsusmaa raporti pettuse kohta EÜ Pettuste vältimise koordineerivale üksusele (Unit for Co-ordination of Fraud Prevention e. UCLAF), et uurimist oleks võimalik laiendada teistele asjassepuutuvatele liikmesriikidele ja et Vietnamis viidaks läbi EL-tasemel juurdlus.

350. Nimetatud juurdlus, mis viidi läbi 1995. aastal, viis päritolusertifikaatide tühistamiseni Vietnami võimude poolt ja tõestas, et tootmise üleviimise ainsaks eesmärgiks oli olnud dumpinguvastase maksu vältimine. Kahele firmale esitati süüdistus võltsitud päritoludeklaratsioonide esitamises. Imporditud kaubalt, mille väärtus oli vastavalt 79,3 ja 162,5 miljonit prantsuse franki, oli jäetud tasumata 6 ja 27 miljonit prantsuse franki tollilõivu.

3. Transiitskeemid

351. On avastatud salakauba juhtumeid seoses ebaseaduslikult imporditud tekstiiliga, mida müüdi Pariisis. Juhtum sai alguse 6341 india päritolu särgi ühe Pariisi firma laos kinnipidamisega. Impordi deklaratsioon oli esitatud kaupade Prantsusmaale saabumisel. Need olid deklareeritud Belgiasse mineva transiitkaubana (millega järelikult lükati edasi maksu ja lõivu maksmine), kus nad pidi tollis klaaritama.

352. Tegelikult toimetati kaup otse kaubasaajatele Pariisis makse ega lõive maksmata ja täiesti eirates väliskaubandusreegleid, millega on kehtestatud impordikvoodid vastavalt Euroopa Liidu ja teatud teiste riikide vahelise mitmekihilise fibre leppega. Veokirjad saadeti postiga Belgias asuvale ekspediitorile, kes klaaris need järeletehtud tollideklaratsioonide abil.

353. Lisaks avastati veel üks sarnane juhtum sarnastel tingimustel, mis hõlmas kahte konteinerit Ameerika Ühendriikidest Belgia kaudu imporditud teksaseid.

4. Niinimetatud “tundlikud” kaubad

354. Suurte maksude ja sageli pettusega seotud “tundlikuks” kaubaks tituleeritud sigarettide pettuslik vedamine hõlmab sageli ulatuslikku organiseeritud salakaubavedu. Kuigi tundub, et 1995. aastal suudeti Prantsuse territooriumil sellist vedu vältida, tundub see probleem praegu naasnud olevat. See on ilmne arvukatest järjestikustest leidudest transiitlaadungite inspekteerimisel. Seonduvad laadungid olid mõeldud Hispaania või Itaalia mustale turule ja moodustasid keskmiselt 12 tonni.

355. Eelmisel kevadel kinni peetud 33 tonni sigarete Le Perthus's illustreerib seda suurepäraselt: see oli Prantsuse tolliesindajate poolt senini suurim arv kinni peetud sigarete. Kaup avastati kolmes veoautos – kaks olid registreeritud Liechtensteini ja kolmas □veitsis – mis olid suundumas Hispaania piiri poole. Sõidukitele olid kinnitatud järeletehtud tollipitserid. Juhi poolt esitatud transiididokumentide järgi oli laadungiks plastiktorud □veitsist Portugali. Konfiskeeritud sigaretid tundusid olevat peale laaditud Itaalias, kõige tõenäolisemalt Napolis.

356. Arvukad juhtumid näitavad, et keskmise ulatusega sahkerdamine piirdub enamasti Andorra piiri ja Nord-Pas de Calais regiooniga. Suur osa väikesahkerdajatelt konfiskeeritud sigarettidest olid suundumas Ühendkuningriiki, Saksamaale või Hispaaniasse. Seda liikumist seondatakse väga sageli alkoholi liikumisega, mida näitab suur arve segakonfiskeerinuid,

millega enamasti on seotud Ühendkuningriigi kodanikud.

PORTUGAL

Vitor Caldeira¹¹

1. Peatüki kokkuvõte

357. Käesoleva ettekande eesmärgiks on anda üldine pilt EL-ga liitumise mõjust Portugali finantskontrolli ja eelarve süsteemile. Tuuakse välja olulisemad muutused rõhuga konkreetsetel ja praktilistel raskustel ning nende lahendustel.

358. Portugali EL-ga liitumise mõju eelarvestamisele ja finantskontrollile oli tunda juba enne liitumist. Meie kogemuste najal võib välja tuua mõned õppetunnid tulevikuks.

359. On ülimalt oluline vähemalt üks aasta enne liitumist viia läbi kõikehaarav koolitusprogramm, millega antakse ülevaade ühenduse peamistest organisatsioonidest ja ametnikele nende asjadega seotud ülesannete määramise korrast. Tuleb täielikult ära kasutada Euroopa Komisjoni poolt antav tehniline abi.

360. Samal ajal tuleb hoolikalt uurida regulatiivseid kohustusi seoses eelarvestamise ja finantskontrolliga. Eelnev planeerimine ja uute kohustuste täitmise ajakava riigi eelarvestamise ja kontrollisüsteemi viimiseks vastavuse EÜ nõuetega on samuti väga tähtsad.

361. EL-ga ühinemine nõuab riigi administratsioonidelt kahtlemata kohandumust, et kohaselt vastata Euroopa regulatiivsele raamistikule. Ideaaleeskujusid kahjuks ei ole. See on oluline õppetud meeles pidamiseks.

362. Liitumine võib välja tuua vajaduse spetsialiseeritud struktuuride järele mõnedes valdkondades, nimelt põllumajandus- ja struktuurifondid, näiteks EPATF-tagatise sektiiooniga või ESF spetsialiseeritud asutusega seotud makseasutused.

363. Mõnedel juhtudel võib olla arukas kasutada olemasolevate riigiosakondade loomulikku kutsumust ja kogemusi uute kohustuste täitmiseks selles valdkonnas.

364. Hädavajalik on rahandusministeeriumis asuv kesküksus vahetamaks sisemise (ministeeriumide ja agentuuride vahelise) ja välis (Ühenduse ja Brüsselis asuva alalise esinduse vahelise) vahetuse ja eelarvestamise protsessi jälgimise tagamiseks.

365. Siseauditi ja finantskontrolli hea koordineerimine tundub olevat väga oluline panus toetamaks hästi toimivat süsteemi ja hõlbustamaks sidepidamist Komisjoni Finantskontrolli üksusega (DG XX).

366. Käimasolevate reformidel, mis viivad ühendusele suunatud finantskontrolli süsteemile, võib olla oluline tähtsus olemasoleva rahvusliku finantskontrolli või siseauditi korralduse suhtes. Uute ja potentsiaalselt kulukate administratiivstruktuuride loomist peab hoolikalt kaaluma.

¹¹ Vitor Caldeira on Portugali Rahanduse peainspektsiooni (Inspectorate General of Finances, IGF) rahanduse peainspektori asetäitja. Ta vastutab IGF tegevuse planeerimise ja jälgimises eest omavahendite ja Ühenduse kulude finantskontrolli küsimustes ning Ühenduse Eelarvega seotud rahavoogude rahvusliku sisekontrolli koordineerimise eest. Samuti esindab ta IGF-i nendes küsimustes. Hr. Caldeira kuulub EÜ Pettusevastaste abinõude nõuandvasse komisjoni (Advisory Committee on Anti-Fraud Measures, COCOLAF).

2. Rahvuslik süsteem

2.1. Eelarvestamise ja finantskontrolli juriidiline raamistik

367. Portugali põhiseaduse järgi peab riigi eelarve olema seaduse vormis ning koostatud, üles ehitatud, hääletatud ja vormistatud vastavuses eelarveseadusele. See seadus sisaldab printsiipe ja reegleid, mis on põhimõtteliselt samad, mis leiduvad EL Finantsmäärustes.

368. Valitsus koostab ettepanud eelarve rahandusministeeriumi koordineerimisel, kaasates kõiki kõrvalministeeriumeid.

369. Eelarve ettepaneku koostamisel peab valitsus prioriteedi andma oma õiguslikele või lepingulistele kohustustele ja oma investeeringu- ja arengupoliitikale. Selle eelarve ettepaneku koostamiseks on keskne roll antud rahandusministeeriumi Eelarve peadirektoraadile.

370. Kui valitsus on eelarve ettepaneku valmis saanud, arutatakse ja hääletatakse eelarveseadus parlamendis, algatades oma kontrollfunktsiooni nagu ette nähtud põhiseaduses.

371. Eelarve peadirektoraat vastutab ka eelarve täitmise kontrollimise eest kõikides valitsuse osakondades ja riigi peakontode koostamise eest, mis esitatakse parlamendile ja mida auditeerib Kontrollikoda.

2.2. Finantskontrolli organisatsiooniline ülesehitus

372. Portugali finantskontrolli süsteem kasutab mudelit, mis eristab sekkumise erinevaid tasemeid. Eristatakse sise- ja väliskontrolli.

373. Väliskontrollil on poliitiline tasand riigi parlamendis ja jurisdiktsiooniline tasand Kontrollikojas. Kontrollikoda, olles kõrgeim auditi/kontrolliasutus, vastutab välisauditi eest.

374. Sisekontrolli horisontaaltasandit täidab Rahanduse peainspeksioon (IGF).

375. IGF sõltub vahetult rahandusministrist ja vastutab kõikide riigikulutuste ja tulude finantskontrolli eest. Tema sekkumise alla käivad kõik asjassepuutuvad artiklid riigieelarves ja avaliku haldamise osakonnad, sealhulgas riigiettevõtted, munitsipalteedid ja dotatsioonid ja subsideerimised eraettevõtetele.

376. Lõpuks on olemas siseauditi organid erinevates ministeeriumides, mis vastutavad kontrolli sektoriaaltasandi eest.

377. Kõik need organid on pädevad kontrollima riigi kulutusi ja tulusid riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvetes.

3. Olulised muudatused riiklikus süsteemis

3.1. Omavahendid

3.1.1. Tolli- ja põllumajandusmaksude hindamine ja kogumine

378. EL-ga liitumine 1986. aastal on nõudnud vaid rahandusministeeriumi olemasolevasse struktuuri siseste muudatuste tegemist vastuseks tollimaksude hindamise ja kogumisega seotud uutele kohustustele.

379. Tollivalitsus võttis suuremata raskusteta endale uued kohustused traditsiooniliste omavahendite hindamiseks ja kogumiseks. Tol ajal oli põhiprobleemiks vajadus parandada ametnike oskusi kõikidel tasandite Ühenduse tollimääruste osas.

380. Selleks kutsusid Portugali võimud enne liitumist ellu kõikehaarava koolitusprogrammi tolliametnikele, kes tegelevad omavahenditega. See programm hõlmab kahe kuni kolmepäevast viibimist Euroopa Komisjoni talitustest, mis tegelevad tolli ja omavahenditega, võimaldamaks vaadete vahetamist erinevatel teemadel (näiteks omaressursside hindamine ja aruandekohuslikkus). Need Portugali ametiisikud pidid, olles tagasi Portugalis, koolitama kõiki tolliametnikke. Koosteti ka protseduurimanuaalid toetamaks tollivalitsuse paranenud tegevustulemusi.

381. Raskusi on olnud infosüsteemi ja selle kompuuteriseeritud raamistikuga seoses omavahendite aruandekohuslikkusega, mida ei ole kogutud operaatoritel (B aruandekohuslus) ja sobiva lingi seadmisega rikkumiste ja pettuste puhul, mis tuleb edastada Euroopa Komisjonile vastavalt Määruse 1552/89 viimastele muudatustele.

382. Finantskontroll on Tolli siseauditi üksuse vastutusallas.

383. Pätevus siseauditi omavahendite alase tegevuse koordineerimiseks kuulub IGF-le. See hõlmab, eelkõige Portugal organite, kes vastutavad omavahendite hindamise, kogumise, kontrollimise ja Euroopa Komisjonile üleandmise eest, inspeksioone ja auditeid.

384. Mõningate tegevusraskuste tõttu on IGF-l ainult kaks-kolm viimast aastat olnud võimalik arendada integreeritud tegevust selles valdkonnas. Duplitseerimise ja kontrollimatute tsoonide vältimiseks tehakse praegu tõsist tööd muutmaks mõlema auditiorani tegevust seostatumaks.

385. ühisturu rakendamine 1993 tõi kaasa muutused tolliadministratsiooni organisatsioonides. Eelkõige koondati personali 1992. a. 2400-lt 1700-le 1996. aastal. Lisaks pandi tolli peadirektoraadile vastutus kõikide aktsiisimaksude eest.

386. Põhiprobleem, mis on jäänud pärast seda perioodi puudutab pettuse vältimist ja võitlust. Üks 1993. a. vastuvõetud meetmetest tegi vajalikuks tolli keskse pettuse vastase üksuse restruktureerimise. Tollidirektoraadis rajati luuredivisjon ja pettuse vältimise divisjon.

3.1.2. VAT ja GNP ressursside arvutamine

a) VAT panus

387. Tänu tõsiasjale, et Portugali käibemaksubaas asendati, esimesel kolmel aastal pärast liitumist, GNP ekvivalendi 55 protsendiga, ei pööranud Portugali võimud vajalikku tähelepanu VAT omavahendite hindamiseks.

388. See põhjustas olulisi probleeme VAT ressursside arvutamisel, mida praegu lahendatakse.

389. Esiteks, peamine raskus puudutab statistilisi andmeid, mida peab esitama Riiklik Statistika Instituut kaalutud keskmise maksu hindamiseks, peamiselt selleks, et oleks olemas hea statistiline informatsiooni riiklike investeeringu, erinevate tootegruppide (millele on erinevad käibemaksumäärad) ja varude erinevuste kontode kohta. Selle probleemi lahendamiseks on m

390. Teiseks on olemas mõned hallid alad, mis puutub informatsiooni käibemaksu kogumise

kohta, kus on vaja selgeks teha kohustuste jagunemine erinevate asjassepuutuvate osakondade vahel: eelarve peadirektoraat ja riigikassa peadirektoraat. Käimasolevad muudatused, mis puudutavad info taastamise süsteemi ja käibemaksu tagasimaksete¹² aruandekohuslust võimaldavad selle probleemi lahendamist.

391. Vajadus kindlustada kohased ja piisavad inim- ja tehnilised ressursid maksuvalitsuse pädevatele osakondadele, et nad saaksid arvutada käibemaksu panuse on teine kitsaskoht, mis on vaja lahendada. Tegelikult nõuab käibemaksubaasi kehtestamise keerukus ekspertteadmisi käibemaksu ja rahvuslike kontide kohta. Samuti nõuab see spetsiifilist arvuti tarkvara.

392. Käibemaksu jaoks vastutab maksuvalitsus koostöös uuringute ja prognooside peadirektoraadi ja rahandusministeeriumi euroasjade direktoraat iga-aastase omavahendite käibemaksu prognoosi tegemise eest. See ülesanne on antud spetsiaalselt kahele vanemametnikule maksuvalitsusest.

393. Riikliku omavahendite käibemaksu puudutava siseauditi koordineerimine on samuti IGF pädevuses. See hõlmab, eelkõige Portugali organite, kes vastutavad käibemaksu kogumise, kontrollimise, kalkuleerimise ja Euroopa Komisjonile ülekandmise eest, auditeerimist.

b) GNP panus

394. Riigivõimude poolt GNP panuse hindamise ja eelarvestamise korrektne protsess hõlmab nende varustamist statistiliste andmetega, mida Euroopa Komisjonile esitab Riiklik Statistika Instituut.

395. Portugalis vastutab Rahandusministeeriumi Euroasjade peadirektoraat Euroopa Komisjonile Portugali majanduse kogutoodangu panuse hinnangu esitamise eest.

396. Selle hinnangu saavutamiseks esitab Rahandusministeeriumi Uuringute ja prognooside peadirektoraat vastava informatsiooni majanduse kogutoodangu prognooside makroökonomika ja kasvumäära kohta, mid toetavad Riiklikust Statistikainstituudist saadud andmed.

397. Selles valdkonnas on kohatud mõningaid kitsaskohti nende osakondade vahelise infovahetuse puudumise tõttu. Probleem on lahendatud tehnilise koostöö protokolliga, mis kehtestati 1993 aastal ja mis selgelt sätestab mõlema poole kohustused teha koostööd GNP prognooside väljatöötamiseks.

3.1.3. sissemaksete EL-le ülekandmise ja arvestamise kord

398. Loomaks kõige kohasemat korda omavahendite ülekandmiseks Euroopa Komisjonile ja nende arvestamiseks oli vaja olemasolevaid eelarvestamise protsessi reegleid muuta.

399. Loodi spetsiifiline eelarverida registreerimaks traditsiooniliste omavahendite hindamist, kogumist ja ülekandmist. Teised sissemaksed (käibemaks ja GNP ressursid) on integreeritud rahandusministeeriumi eelarve real vastavalt asjakohaste osakondade hinnanutel, ja allutatakse riiklikele eelarve kontrollimise protseduuridele.

400. Eelarve peadirektoraat vastutab kõikide nende vahendite arvestamise eest vastavalt Riigikassa peadirektoraadi poolt euroopa Komisjonile tehtavatele ülekannetele.

¹² Käibemaksu tagasimaksed on summad, mis antakse tagasi osadele asutustele nagu relvajõud ja diplomaadid, kes on käibemaksust vabastatud.

401. Rahandusministeeriumi Euroasjade peadirektoraat mängib tähtsat rolli selle valdkonna koordineerimisel, nimelt Ühenduse võimudele antava ja võimudelt saadava (DG XIX – Eelarve) infovoogude tsentraliseerimise teel. Selliste infovoogude haldamine ei ole kerge ülesanne, eriti mis puutub teabe õigeaegsesse edastamisse asjakohastele osakondadele.

3.1.4. Statistika

402. Riiklik Statistika Instituut esitab Eurostatile ja VAT-i ja GNP omavahenditega tegelevatele riiklikele organitele asjakohased statistilised andmed (vt. p. 3.1.2).

403. Olid mõned raskused seoses kasutatavate arvutusmeetoditega, eriti need, mis puudutavad administratiivset avalikku sektorit, paralleelset majandust ja maksude vältimist.

404. Need probleemid lahendatakse alalise järelkontrolliga Eurostati Statistika Instituudis (National Institute for Statistics).

3.2. Euroopa Liidud fondid

3.2.1. EPATF tagatiste osakond

a) Makseasutused

405. Enne EL-ga liitumist oli Portugalil juba olemas asutus nimega Riiklik Sekkumise ja Tagatiste Instituut (INGA), mis vastutas riigi põllumajandustoetuste maksmise eest ja mille finantseerimise allikas oli peamiselt teatud importkaupadele kehtestatud maksud.¹³

406. Vajadus spetsiaalse asutuse järele, kes tsentraliseeriks EPATF tagatiste osakond finantsvood ja koordineeriks erinevaid makseasutusi (näiteks veini, oliiviõli, kalanduse) muutus tuntavaks kohe pärast liitumist.

407. INGA reorganiseeriti selleks eesmärgiks ümber 1986. aasta mais. Juriidiliselt allub INGA nii rahandusministrile kui põllumajandusministrile.

408. Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) tekkimisel, on põhiliselt 1993-1995 aastatel läbiviidud reform kaasa toonud olulised muutused riiklikul tasandil, mis puutub makseasutusi.

409. Esiteks, uute toetavate meetmete (agraar-keskkondlikud skeemid, põllumaa metsastamine ja talunike varem pensionileminek) abi maksmise ja kontrollimine läks olemasolev Põllumajanduse ja kalanduse arendamise abi- ja rahastamise instituudile (IFADAP), kes juba vastutas põllumajanduse struktuurifondide eest.

410. Teisest küljest tsentraliseerib INGA maksed igasuguseks abiks EPATF tagatiste osakonnast.

411. Portugalil on praegu ainult kaks makseasutust, kus töötab umbes 900 ametiiskut¹⁴. 1995. aasta aruannete selgitamise reform

412. Vastavalt seadusele on Portugali Audiitorkogu kõrgem (ja väline) auditasutus ja teise Vabariigi suveräänne Kogu. Sellele on osaks saanud kollegiaalne olemus ja täielik

¹³ Selles asutuses on kuuskümmend ametnikku.

¹⁴ 350 ametiiskut INGA-s ja 550 IFADAP-s.

sõltumatus. Selle asjatundjad on sõltumatud ning seda tunnustatakse isereguleeruva asutusena.

413. Järgmine kuulub Portugali Audiitorkogu (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 фонде, kaasa arvatud need, mis eraldatakse Euroopa Ühendusest.

b) Juhtimine ja finantskontroll

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

415. 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.

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

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

418. Portugal ühines Euroopa Ühendusega 1986. aastal ning võib öelda, et Portugali Audiitorkogu on ühinemise tulemusena osana olnud tunnistajaks põhjalikule arengule.

419. Portugali Audiitorkogu 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 Audiitorkogu reformi seadus.

420. 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 seadnud järgmisega:

c) Rikkumiste ja pettuste avastamine, seire ja aruandlus

421. 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.

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

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

424. Valikulisuse kriteeriumid tõstavad esile spetsiifilised tegurid, nagu näiteks asutuse või investeeringu 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 Audiitorkogu 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.

425. 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. Audiitorkogu on hakanud tegelema uute valdkondadega nagu näiteks keskkonna ja informatsioonitehnoloogia-audititega, mis on veel väga eksperimentaalsed valdkonnad.

3.2.2 Struktuuri- ja koheosioonifondid

a) Siseriiklikud juhtimis- ja kontrollisüsteemid

426. 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.

427. Seaduses on sätestatud, et sisekontrolliasutused saavad oma aruanded Portugali Audiitorkogule. See on põhjapanev 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.

428. 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.

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

430. Portugali astumine Euroopa Liitu ei toonud iseenesest kaasa mingeid radikaalseid

muutusi Portugali Audiitorkogu seaduslikele volitustele ega selle korralduslikule struktuurile.

431. 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 artiklile 188c.3.

432. 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 finantstegevuse kontrolli käigus.

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

434. 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.

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

436. Kogu korralduslik struktuur ei teinud samuti läbi mingeid märgatavaid muutusi. Auditiosakonnad viivad oma spetsiifilises tegevusvaldkonnas läbi fondide rakendamise ja Ühenduse määruste järgimise kontrolli.⁵

437. Mõju näiline puudumine nii Portugali Audiitorkogu volitustele kui ka korralduslikule⁶ struktuurile vastandub märgatavalt tähtsatele muutustele, mis tekkisid Kogu tegevuses Liitu astumise tagajärjel.

438. Majanduslik, seaduslik ja poliitiline ühinemine Euroopa Liidu liikmesriikide seas ning ka suprariiklike 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.

439. 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.

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

b. Koostöö ja kooskõlastamine Komisjoni finantskontrolõriga

⁵ Baasmetodoloogiaks on "l'audit des systemes"

⁶ Vt. Lisa 1 (Portugali finantskontrolli süsteem struktuurifondidele)

441. Portugali Audiitorkogu kui Euroopa Audiitorkogu 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.

442. 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).

443. 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 eesmärgid on suunanud konkreetsetel määratletud eesmärgid, mille on koos püstitanud SAI-d:

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

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

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

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

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

c) Rikkumiste ja pettuste kindlakstegemine, seire ja aruandlus

449. Eelkontrolli eesmärk on kontrollida, kas kulused 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.

450. 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.

451. 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.

452. 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.

453. Audiitorkogu 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.

454. Osutatud investeerimisprogrammid või -projektid hõlmavad tavaliselt mitmeid asutusi, mitmesugust tüüpi finantstehinguid sularahaga, mitut tüüpi kululepinguid, mitut majandusaastat ja juhtimist.

455. Need on kuulunud kontrollimisele seoses tegevusliku sekkumisega; kontrollimisele seoses juhtimisstruktuuriga ja sisekontrollsüsteemidega 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.

4. Ühenduse eelarvestamise protsess

4.1 Rahvusliku ja Ühenduse eelarve integratsioon

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

457. 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.

458. 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 siseteavet ja kontrollsüsteeme.

459. 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.

460. 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.

461. 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 Audiitorkogu ja riiklikke auditiasutusi, samal ajal kui Ühenduse tasandil valmistatakse ette auditit- ja menetluskäsiraamatut, mis jõuab nüüd lõppstaadiumisse.

5. Koostöö ja kooskõlastamine

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

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

464. 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 Audiitorkogu esindajatega.

465. Seega on koostöö Portugali Audiitorkogu ja Euroopa Audiitorkogu vahel arenenud kahes valdkonnas:

466. Portugali Audiitorkogu on osalenud igas Portugalis läbi viidud Euroopa Audiitorkogu auditis Ühenduse tulude ja kulude kohta.

5.2 Erinevate organite poolsed ülevaatused

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

6. Juhtimis- ja organisatsioonilised küsimused

6.1. Halduskorraldus

468. Enne liitumist tegi Rahandusministeerium mõned administreerimist puudutavad korraldused.

469. See koostöö on osutunud äärmiselt kasulikuks mõlemale poolele sellega, et Euroopa Audiitorkogu saab kasu nendest teadmistest, mis on Portugali Audiitorkogul 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.

470. Täpsemalt on Portugali Audiitorkogu ja Euroopa Audiitorkogu ühisauditeid läbi viinud põllumajanduse valdkonnas. Praegu kavandatakse 1998. aastaks struktuurifondidele

keskenduvat ühisauditit. Praegu on käimas rahanduspoliitika ühisaudit, mis hõlmab muude Euroopa Liidu liikmesriikide SAI-sid.

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

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

473. Kaugusest tulenevate raskuste ja vajaduse tõttu kaaluda läbi palju asjakohaseid küsimusi peab planeerimine ja kavandamine toimuma palju varem (6-12 kuud).

6.2. Professionaalsed oskused

474. 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.

475. Auditi 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 auditiülesannete täpne ja ratsionaalne jaotamine, et vältida kahekordset kontrolli.

476. Ühisauditi viimistlemine osutub eriti raskeks erinevuse tõttu motivatsioonis, adressaatides ja võimalikes audititulemustes, mis ei ole seotud ainult kauguse, vaid ka vajadusega hoida kulud mõistlikul tasemel.

7. Kümme aastat Portugali liitumisest Euroopa Liiduga – tulemused ja tulevikuperspektiivid

477. Portugali EL-ga liitumise mõju eelarvestamisele ja finantskontrollile sai alguse enne liitumist liitumiseelse abi kaudu, mida andi ad hoc struktuuride vahendusel riigihaldussüsteemis.

478. 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.

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

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

481. SAI-de ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahelistes koostööraamides, kaasa arvatud Euroopa Audiitorkogu, ning seoses kontaktametnike ja SAI presidentide Kontaktkomitee

teitava 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.

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

483. Et saavutada Ühenduse finantshuvide võrdne kaitstus kõikides liikmesriikides on vaja täpsemalt määratleda siseriiklike kontrollivõimude minimaalsed standardid. See on suurim tuleviku ees seisev ülesanne.

Lisa 1. Portugali finantskontrollisüsteem struktuurifondidele

Sia tuleb joonis:

ROOTSI

Ulrika Barklund Larsson¹⁸

1. Peatüki kokkuvõte

484. Selle kirjutise eesmärk on anda ülevaade meetmetest, mis on võetud selleks, et kohendada Rootsi eelarvestuse ja finantskontrolli süsteemid pärast EL liikmeks astumist nõuetele vastavaks. Esile on tõstetud järgmised saadud õppetunnid:

- On tähtis, et riiklike ettevalmistusi alustatakse varakult enne liitumist. Alguses on kõige olulisemad sammud:
 - käivitada õppeprogrammid (keeleõpe ja tehnilised oskused);
 - seada eksperttasandil sisse kontaktid Komisjoni ja liikmesriikidega ning
 - hinnata praeguste eelarvestamise ja finantskontrolli süsteemide kvaliteeti EÜ asutamislepingu ja määruste valguses.
- Süsteemide kvaliteet paraneb sageli siis, kui EL fonde on võimalik käidelda sama moodi kui riiklike fonde. Kui riiklik süsteem ei vasta mingis suhtes EÜ nõuetele, võib olla mõttekas kaaluda muudatusi ka riiklikes vahendites. Mõnedel juhtudel võib siiski osutada vältimatuks luua EL fondidele erifunktsioone või kindlaid toimimisviise, seda nii poliitika kavandamisel kui ka EL tulude ja kulude haldamisel ja kontrollil.
- Ei tohi alahinnata puhtalt tehniliste küsimuste keerukust ja nende jaoks vajalikke vahendeid nagu näiteks vajaliku elektroonilise andmetöötluse (EDP) loomist. Erinevusi EL ja riiklike inspektorite ning audiitorite volitustes on võimalik vältida.
- Hea koordineerimine Rahandusministeeriumi ja muude erialaste ministeeriumide vahel ning ka kiirus ja õigeaegsus on sujuvaks tööks ja tulemuste saavutamiseks väga olulised. See on võrdelt tähtis nii eelarvega seotud küsimustes kui ka finantskontrollis ja pettusevastastes meetmetes. Rahandusministeeriumile tuleks anda juhtroll riigi seisukoha väljatöötamisel ettepanekute ja strateegiliste otsuste suhtes.
- Finantsjuhtimis-, kontrolli- ja siseauditisüsteemide rajamist põllumajanduse, struktuurifondide ja tolli valdkonnas tuleks pidada esmatähtsaks ja pöörata sellele hoolikalt tähelepanu. Kõikidelt liikmesriikidelt eeldatakse tihedat koostööd Komisjoni finantskontrolõriga (Peadirektoraat XX).
- Suhted riiklike ja piirkondlike tasandite vahel võivad olla keerulised, kui kohustusi juhtimis- ja kontrollprotsessis ei ole varases etapis selgelt ära jaotatud.
- EÜ nõudmised muutuvad pidevalt, et suurendada mõjusust ja tugevdada

¹⁸ Ulrika Barklund Larsson on alates 1. jaanuarist 1997 majandusnõunik Rootsi alalises esinduses EL juures Brüsselis. Ta vastutab peamiselt EL finantsjuhtimise ja -kontrolli, auditeerimise ja pettusevastase võitlusega seotud küsimuste eest. Enne seda oli ta Rootsi Rahandusministeeriumis EL üksuse eelarveosakonnas ase-vanemametnik/juhataja, kes vastutas samade küsimuste eest. Ta asus Rahandusministeeriumi tööle 1991, pärast nelja-aastast töötamist Riigikontrollis tegevaudiitorina. 1996. aastast saadik on mrs Barklund Rootsi EL Pettusevastase Komitee juhataja, see on valitsuskomitee, mis töötab selle kallal, et täiustada riiklike meetmeid, kaitsmaks Ühenduste finantsshuve Rootsis.

Ühenduste finantshuvide kaitset. See on pidev protsess, mis ei lõpe arvatavasti kunagi. Seetõttu peavad kõik Liidu liikmed olema ette valmistatud ja rajanud vastavalt oma süsteemid edasisteks läbirääkimisteks, EÜ karmimateks eeskirjadeks ja edasisteks kohandusteks oma vastavates riiklikes süsteemides.

2. Sissejuhatus

485. Kohe algusest tuleks mainida mõningaid asjaolusid, et hõlbustada meetmete mõistmist, mida Rootsi valitsus on rakendanud seose Rootsi astumisega EL-i alates 1. jaanuarist 1995.

2.1. Rootsi haldusmudel

486. Rootsi haldusmudel erineb mõnes mõttes ülejäänud Euroopas valdavatest mudelitest. See põhineb ministeeriumivalitsuse puudumisel, selle asemel on olemas väikesed, peamiselt poliitilist funktsiooni täitvad ministeeriumid koos valitsusasutustega (mis on tugevad ja paljuski ministeeriumidest sõltumatud), mis vastutavad riigi tõhusa toimimise eest. Mudelile on iseloomulik ülesannete suunamine ja otsuste tegemise detsentraliseerimine valitsuselt asutustele, kuid ka asutuste-siseselt. Seetõttu on Rootsi valitsusasutuste töötajaskond enamiku muude Euroopa riikidega võrreldes väike (3700 töötajat, kellest 1500 töötavad Välisministeeriumis). Rahandusministeeriumis on umbes 400 töötajat, kellest ligikaudu 60 % töötavad eelarveosakonnas.

487. Varases etapis võttis valitsus vastu põhimõtte, et seoses riiklike fondidega tuleb EL eelarvefondide haldamiseks, nende eelarvestuseks ja finantskontrolliks jne luua võimalikult vähe erinevaid süsteeme. Seda lähenemist ajendasid eelkõige kvaliteedikaalutlused, sest muidu oleks vääritlemist risk ja vigade hulk suurenenud. Mõnel juhul on olnud raske kombineerida mitmesuguseid Rootsile ja EL-ile omaseid haldustraditsioone ning meil on seetõttu tulnud luua uusi funktsioone, määruseid ja toimimistavasid. Üldiselt on aga Rootsi haldusmudel osutunud Liiduga seotud tegevustega kokkusobivaks.

488. Rootsi haldusmudelit, selle ülesehitust ja eelarvestamise, kontrolli ja auditisüsteeme on üksikasjalisemalt kirjeldatud lisa 1. Lisa 2 sisaldab makseülekannete kirjeldust Rootsi ja EL vahel, Rahandusministeeriumi ametisuhete-alast kujutamist ja pärast Rootsi liitumist EL-iga vajaminevate haldusvahendite lühikest kirjeldust.

2.2. Referendum

489. Märtsis 1994 võeti Rootsi EL täisliikmeks kehtivusega alates 1. jaanuarist 1995. Küsimus, kas Rootsi liitub, lahendati siiski 13. novembril 1994 peetud referendumiga. Referendum iseenesest ei olnud valitsuse ja *Riksdagi* (Rootsi parlamendi) suhtes siduv, kuid poliitilised parteid olid töötanud järgida rahva referendumil väljendatud soovi. Sellel põhjusel ei algatatud haldus- ja muid tehnilisi ettevalmistusi kohe. Ainuüksi praktilisest seisukohast oli hilinevad referendumist tulenev viivitus kahetsusväärne.

2.3. Lühiülevaade EEA lepingust ja põhikirjade väljatöötamisest

490. Euroopa majanduspiirkonna (European Economic Area EEA) lepingu tulemusel kaa

sati Rootsi 1. jaanuarist 1993 ühtsesse turgu. Seega oli Rootsi täieõiguslikuks EL liikmeks saamise ajaks selles vallas EÜ seadluste ja direktiivide rakendamiseks tehtud palju tööd. See soosis asjaomaste ministriumide õigusvõimet käsile võtta EÜ õigusalaste dokumentide rakendamine, mis olid seotud vastutusega suure osa Ühenduse fondide ja riiklike põhikirjadega reguleeritud omavahendite haldamise eest. Vajaliku töö hulka ei tohiks alahinnata. See nõudis EÜ õigusaktide korraldusliku rakendamise eest vastutavatelt asutustelt oluliselt tõsist pingutust.

491. Üks põhikirjade väljatöötamisel saadud õppetund oli see, et see nõuab asjaomastelt ministriumidelt ja asutustelt lisaks laialdastele teadmistele EÜ seaduste kohta ka suurepärasest keeleoskusest. Kuna EÜ määrused ei olnud paljudel juhtudel rootsikeelsetena kättesaadavad veel kaua aega pärast 1. jaanuari 1995, pidime oma seadusandliku töö aluseks võtma tõlkeid, mis ei olnud rootsikeelsed. Mõnel juhul tõi see kaasa vääritimõistmist ja sellest tulenevat vajadust selgitusteks.

492. Võtsime põhikirjade väljatöötamisel aluseks eelkõige inglise-, prantsuse-, taani- ja saksa keelsed tõlkeid. Üks tähelepanek, mille tegime erinevates keeltes tõlkeid võrreldes, oli see, et nendevahelised lahkuminekud olid üsna tavalised. Tuleb siiski lisada, et ametlikud tõlkeid rootsi keelde ei ole samuti alati rahuldavad olnud. Finantsmääruse tõlkest võib leida näiteid standarditele mittevastava töö kohta. Meie arvates on selles tõlkes esinevad probleemid nii märgatavad, et Rahandusministeeriumis vaadatakse praegu tõlget üle, kusjuures selle tulemusel nõutakse arvatavasti ametliku rootsikeelse tõlke uut läbitöötamist.

493. EEA-s osalemiseks pidi Rootsi maksma EL eelarvesse oma osamaksu. Selleks rajati maksesüsteem, millega riigimaksude süsteemi ühe osa moodustavatelt kontodelt Rootsi Pangas kanti summad üle Komisjoni kontole, mis sellel eesmärgil Rootsi Pangas avati. Kui me saime EL täisliikmeks, jäeti see tehinguid lihtsustav meetod alles.

3. Organisatsioonilised ja horisontaalsed meetmed eelarve ettevalmistamise ja finantskontrolli valdkonnas

3.1. Rahandusministeeriumi roll

494. Rahandusministeeriumi eelarveosakond vastutab eelarvestuse-, raamatupidamise-, finantskontrolli ja auditipõhimõtetega seotud küsimuste eest riigisektoris. Kui Rootsi ühines EL-iga, moodustati eelarveosakonnas ainult nende küsimustega tegelev üksus, kui need on seotud EL-iga. See 7 isikust koosnev üksus vastutab ka EL eelarveküsimuste riikliku ettevalmistamise eest ning samuti Rootsi osamakse ja mõnede ühiste ministriumideküsimuste koordineerimise eest. Seevastu mõnede ministriumide enda EL-iga seotud küsimustega, eelkõige ECOFIN-i kohtumiste riikliku ettevalmistamisega, tegeleb Rahvusvahelise Poliitika Osakond.

495. Sellel eesmärgil eelarveosakonnas eriuksuse moodustamine ei olnud endastmõistetav lahendus, sest uued tingimused või lisatoimingud riiklikul foonil lülitatakse tavaliselt osakonna tavakorraldusse. Arvasime siiski, et EL-iga seotud toimingutele laienevad eritingimused ja nendest tulenevad nõuded eriteadmiste kohta on nii tähelepanuväärsed, et need õigustavad erikorraldust. See on meie praegune hinnang.

496. Eelarveosakonnas on EL üksusel ka oluline ülesanne levitada teadmisi EL eelarve, eelarveprotsessi ning finantsjuhtimise ja –kontrolli süsteemide kohta. Seda tehakse va

litsusasutuste ametnikele mõeldud korrapäraste õppekursuste kaudu ning nõudmisel ka konkreetsetele ministriumidele seminaride kaudu.

497. EL üksus ei vii siiski läbi erialaste ministriumide kontrolli koos Rahandusministriumiga seoses Rootsi seisukohaga Liidu eraldiseisvate eelarveküsimuste kohta, vaid seda teeb osakonna erialane organisatsioon sama moodi kui riiklike fondide puhul. Kui asi on seotud Liidu eelarve kuluartiklitega, on siiski just EL üksus see, mis peamise vastutajana saadab lõpuks juhised alalisele esindusele Brüsselis, kus Rahandusministriumiga töötajad vastutavad Rootsi tegevuse eest Nõukogu eelarvekomitees.

498. Märkimist väärib see, et ministriumisiseselt ja ka ministriumide-vaheliselt on koordinatsiooni edasiseks parandamiseks arenguruumi.

3.2. Praktilised ettevalmistused ja otsused põhimõtte kohta/põhimõttelised otsused enne liikmeks astumist

499. Rahandusministrium alustas ettevalmistusi haldamise, eelarvestamisepõhimõtete, raamatupidamise, finantskontrolli jne vallas seoses Ühenduse määruste *acquis* läbivaatamisega koos Komisjoniga kevadel 1994. Koosolekutel osalesid eksperdid Austriast, Soomest, Rootsist ja Komisjonist, kes vaatasid hoolikalt läbi kõik Nõukogu määrused, et tuvastada ebaselgeid kohti ja võimalikke probleeme, mis võivad tekkida määruste rakendamisel tulevastes liikmesriikides.

500. Alates märtsist 1994 pidasime mitmes pealinnas koosolekuid ka kahepoolisel tasandil Komisjoniga ja liikmesriikide esindajatega, kui oli selgeks saanud, et me oleme EL-i teretunud. Selle eesmärk oli saada rohkem teavet selle kohta, kuidas tõlgendada EL eelarve, Rootsi osamakse ning finantsjuhtimise ja -kontrolli kohta käivaid määrusi ning saada nõuandeid, milliseid praktilisi samme me peaksime astuma. Esmajärjekorras pidasime tähtsaks liikmesriike, mille haldustraditsioonid sarnanesid Rootsi omadega, kuid külastasime ka teisi. See oli meile äärmiselt kasulik, sest määruste tähendust on väga raske mõista ainult neid lugedes. Vaatlejatena koosolekutel osaledes, nagu meid on kutsutud 1994. aasta suvest tegema, saime väärtuslikke teadmisi Nõukogus tehtava praktilise töö kohta.

501. Referendumi tõttu ei saanud Rahandusministrium siiski päevakorradele tõsta valitsuse varem tehtud otsuseid selle kohta, kuidas Rootsis Ühenduse fonde tuleks juhtida. Lõpuks olime siiski kaks nädalat enne referendumit „sunnitud” *Riksdagile* eelnõu esitama (valitsuse eelnõu 1994/95:40). See oli hädavajalik, et anda *Riksdagile* piisavalt aega vastu võtta vajalikud otsused, enne kui meie liikmeks astumine oleks teoks saanud.

502. Selles eelnõus sätestas valitsus rahanduspoliitikasuunised, mida Rootsi pidi rakendada seoses EL liikmeksõlekuga. Riigi finantsidega seotud pingeline seisukord koos asjaoluga, et Rootsi kuulub EL eelarvesse netosamakse maksvate riikide hulka, põhjustasid rangete nõudmiste kaasamise karmi eelarvekorda.

503. Valitsus kirjeldas ka sellega seotud fondide vooge ja kuidas neid tuleks eelarvestada, hallata, kontrollida ja nende üle järelevalvet pidada ministriumiga ja asutuse tasandil. Suuniste kokkuvõte on toodud lisas 1. Samuti selgitati valitsuse prioriteete finantskontrolli, auditi ja pettusevastaste meetmete vallas. Lisaks sellele nõudis valitsus *Riksdagilt* vajalikke volitusi, et maksta Rootsi osamakse Liidu eelarvesse ning hankida kapitali Euroopa Investeerimispannga (EIB/EIP) ning Sõe- ja Teraseühenduse (ECSC/ESTÜ) jaoks. Valitsuse

eelnõu võeti *Riksdagis* vastu ja see kujunes asjaomastele valitsuskabineti ja asutuste ametnikele teatud mõttes piiblik, sest esitatud põhimõtted selgitasid olulisi põhimõtteid selle kohta, kuidas mitmesuguseid toiminguid Rootsis tuleks läbi viia.

504. Siinkohal võib saada kaks kasulikku õppetundi. Esiteks, kui Rootsi hakkaks liikmeks astuma praegu, püüaks Rahandusministeerium praktilisi ettevalmistusi arvatavasti varem alustada ning soovitaks muudel ministeeriumidel tungivalt sedasama teha. Teiseks otsustaksime veelkord esitada umbes sama eesmärgi ja sisuga eelnõu.

3.3. Meetmeid vajavad küsimused seoses EL eelarve ja eelarveprotsessiga, kaasa arvatud Rootsi osamakse

3.3.1. Seos riigieelarvega

505. EL eelarvefondide kaasamiseks riigieelarvesse ei olnud Rootsis vaja rakendada mingeid õigusaktide muudatusi sellel lihtsal põhjusel, et sellel ajal ei olnud riigieelarve kohta ühtegi seadust. Siiski ei sisalda 1. jaanuaril 1997 jõustunud riigieelarve seadus mingeid erimäärusi EL-iga seotud fondide kohta, mida makstakse Liidu eelarvesse või Liidu eelarvest, sest me ei leidnud selleks põhjust.

506. Riigieelarvesse on EL fondid kantud ja deklareeritud tervikuna/kogusummas. Liidu poolt eraldatud grantid, mida haldavad Rootsi valitsusasutused, on eelarves deklareeritud tuludena, kusjuures maksed grantide saajatele on lisatud kulude poolel „eraldatud vahendite” alla. Väidetavalt suurendab selline toimimisviis eelarve kogusummat, kuid selle eelis on, et see näitab selgesti ära, kui palju raha on makstud EL-ile ja kui palju EL ise on maksnud ning millistel eesmärkidel. Samuti kergendab see EL-iga seotud toimingutest tulenevate investeeringute lülitamist riigi eelarveprotsessi. Teine eelis on see, et riigieelarvesse kaasatud fondide suhtes saab automaatselt kohaldada terve komplekti riigi avalikku haldust reguleerivaid määrusi.

3.3.2. EL eelarveküsimuste käsitlemine riigi-siseselt

507. Selleks et küsimus oleks valitsuse otsuseks kõlbulik, peab vastutav ministeerium saama Rahandusministeeriumilt ja mis tahes muudelt asjaomastelt ministeeriumidelt eelneva heakskiidu. Heakskiidunõue on hästi toiminud ka EL asjades. See tähendab, et vaadetes, mida valitsuse esindajad Nõukogu koosolekult esile toovad, peab olema eelnevalt kokku lepitud. Ettepanekute esitamise ja läbirääkimiste alustamise vahel sageli lubatav lühike puhkeaeg (harilikult vähem kui üks päev) tähendab, et mõnikord ei ole selleks käsitusprotsessiks aega. Ent kui ministeeriumide-vahelised kokkupuutealad on hästi arenenud ja Rootsi põhiseisukoht asjaomase sektori peaeesmärkide suhtes on hästi läbi mõeldud, on üha enam võimalik hakkama saada isegi selliste ajapiirangute puhul.

508. Eriotsuste alusel on töörühmades ja komiteedes hõivatud asutused Ühenduses samuti kohustatud saama asjaomaselt ministeeriumilt juhiseid. Üldiselt on sellised meetmed äärmiselt kasulikud, sest need propageerivad ülevaadet kesksel tasandil ja Rootsi pidevat tegutsemist. Üks raskustest, millega me ikka veel kokku puutume, on teadmiste ja mõju kindlustamine mitme tuhande mitmesuguse Komisjoniga seotud töörühma ja

nõustamiskomitee kohta, kus tihtipeale otsustatakse, milliseid ettepanekuid Komisjon nõukogule esitab.

509. Vastavalt sellele ei ole vastutavad ministeeriumid edastanud Välisministeeriumile mingit üldist kohustust EL-iga seotud küsimuste käsitlemise kohta. Ka ei ole viimati osutatud ministeeriumile antud mingit kõrgemat rolli põhimõtteliste küsimuste või muude eriti oluliste, muude ministeeriumide vastutusalasse kuuluvate küsimuste lahendamiseks. Selle asemel on poliitika põhiküsimuste arutamiseks moodustatud asjaomaste ministeeriumide ministriabidest erirühm, mida juhib valitsuskabinet. Lisaks sellele on Välisministeeriumis moodustatud üldisema koordinaatsiooni eest vastutav üksus. Üksuse ülesanded on põhiliselt koordineerida juhiseid COREPER koosolekuteks ja teha koostööd *Riksdagiga*. Koordineerimisfunktsiooni uuritakse praegu hoolikalt.

510. Üks allesjäänud probleem on see, et me ei ole leidnud usaldatavat mudelit, kuidas tuleks piiratud aja puhul lahendada küsimusi, mida asjaomased ministeeriumid ei ole siia maani lahendada suutnud.

3.3.3. *Juhised Rootsi vahendajatele*

511. Põhimõtteliselt peab iga Rootsi vahendaja Nõukogus saama juhise vastutavalt ministeeriumilt Stockholmis. Juhis peaks määratlema Rootsi seisukoha selles küsimuses ning andma soovitusi, kuidas vahendaja peaks käituma. Juhiste puhul on osutunud tähtsaks, et need määratleks selgesti riiklikud eesmärgid kõnealusel valdkonnas. Samuti peaks need andma komiteede ja töörühmade liikmetele konkreetseid mandaadid läbirääkimiste pidamiseks, eelistades ühemõtteliselt Rootsi huvisid ja määratledes selgesti ära põhiliini. See võimaldaks vahendajatel tegutseda tulemuslikumalt ja tõhusamalt, saavutades niimoodi rohkem. Loomulikult mõjub vahendajate olukorrale soodsalt see, kui nad teavad muude riikide seisukohti ning see, kui nad üritavad ühiste huvide olemasolul kujundada muude liikmesriikidega välja liite.

512. Mitmesuguste eriküsimuste puhul on juhiste alusena muidugi tähtis anda riiklikul tasandil eelistus nendele küsimustele, mida määratletakse oma riigi suhtes domineerivatena. Samuti tuleks selgitada, missugustele küsimustele tuleb pöörata kõige rohkem tähelepanu ning kuidas erinevad sektorid prioriteetide suhtes paigutuvad. Sel viisil suurendatakse võimalust, et küsimus võetakse arutlusele. Samal ajal ei tohiks tähelepanuta jätta asjaolu, et selliste prioriteetide määratlemine riiklikul tasandil võib olla keeruline.

513. Lõpuks tuleks mainida suhteid parlamendi alalise esindusega Brüsselis. Rahandusministeeriumil on esinduses kokku kuus saadikut: kaks inimest vastutab eelarve, finantskontrolli ja auditiga jne seotud küsimuste eest. Oleme esmatähtsaks pidanud sisse seada kiired ja otsesed suhtluskanalid vastutavate ametnike vahel pealinnas ja esinduses, nii et mõlemad pooled on hästi teadlikud sellest, mis kummaski kohas toimub. Kokkuvõtte tegemine kogemustest ja püüdlustest, hea koordineerimine, kiirus ja ajastatus on protsessi sujuvaks kulgemiseks ja tulemuste saavutamiseks olulise tähtsusega.

3.3.4. *Töö Rootsi osamakse kallal*

514. Meie silmis on olulise tähtsusega töötada osamakse täieliku koordineerimise nimel. Kõnealune koordineerimine peaks aset leidma Rahandusministeeriumis. Koordineerimine annab võimaluse mitte ainult saada üldine pilt, vaid luua ka hea kokkupuuteala kõneluste Komisjoni-poolse osavõtjaga. See lihtsustab asju ühtviisi nii Komisjoni kui ka riikliku avaliku halduse jaoks. On selgunud ka, et osamakse kallal tehtav töö nõuab väga häid erialaseid teadmisi seoses tollilõivudega, käibemaksuga (VAT), rahvusliku kogutoodanguga (GNP) ja finantsennustustega.

515. Seetõttu oleme otsustanud osamakse kallal tehtavat tööd eelarveosakonna EL üksuses koondada ning selle asemel, et sisse seada tähtis funktsioon, kutsuda vajadusel eksperte Rahandusministeeriumi ja asjaomaste asutuste muudest osakondadest. Igapäevaste ülesannetega suudab see organisatsioon võimsuse poolest hästi toime tulla, kuigi see võib kaasa tuua kahjusid personali voolavusele.

516. Seoses mitut liiki maksetega, mis moodustavad EL eelarves meie omavahendid, on käibemaksul (VAT-il) põhinev makse kõige keerulisem ning nõuab uusi arvutusi ja head statistilist dokumentatsiooni. Kuna erinevate tooterühmade käibemaksutase on erinev, tuleb dokumentatsioonis arvutusi kohandada, et saada ühine alus kõikide liikmesriikide arvutustele. Seetõttu on oluline meetodid ja vajalikud statistilised andmed varakult üle vaadata, enne kui esimene aruanne käibemaksu (VAT) arvutamise aluse kohta ära antakse. Siinkohal on eriti tähtis Komisjoniga aegsasti ühendust võtta.

517. Samuti on hädavajalik kohandada riiklikku kirjendamissüsteemi nii, et see annaks GNP-l (RKT-l) põhineva makse arvutamiseks vajalikku teavet. 1998. aastani ei lülitu Rootsi ümber Euroopa raamatupidamisstandarditele (ESA 95), EL nõudmistele kohandatud süsteemile. Seetõttu peame vahepeal raamatupidamissüsteemis aluseid kohandama.

3.3.5. Maksed EL eelarvesse

518. Nagu juba mainitud, oli toimimistavadega seoses EL eelarvesse tasutavate maksete puhul abiks see, et olime eelarvesse fonde üle kandnud juba EEA ajajärgul. Saime täiendada Rootsi Pangaga koostöös väljatöötatud mudelit. Siinkohal võib märkida, et EL määrad võimaldavad Komisjoni kontot paigutada nii, et see ei mõjuta laenuõudeid senikaua, kui kontolt tehakse tegelik väljamakse.

519. Ülekanded Komisjoni kontole teeb riigi maksesüsteemi eest vastutav asutus. Mitut liiki maksetega tegelemise eest vastutavad asutused kannavad fondid üle konto eest vastutavale asutusele, mis omakorda algatab makse Komisjonile.

520. Rahandusministeerium ei ole makseülekannetega mingilgi viisil seotud. Kuid arengu jälgimiseks on sellel muidugi vaja maksete tegemise kohta jooksvat teavet. Teave on aluseks ka Komisjoniga peetavatel arutlustel ning osaliselt Rahandusministeeriumi nõustamisel seoses maksete mõjuga riigieelarvele.

3.4. Meetmeid nõudvad küsimused finantskontrolli, auditi ja pettusevastase võitluse vallas

3.4.1. Rahandusministeeriumi roll

521. Kuigi Rahandusministeerium on kaua aega vastutanud poliitika kujundamise eest seoses finantskontrolliga, tõi EL liikmeks astumine kaasa midagi täiesti uut. Tõepoolest kipub olema nii, et neid küsimusi – nagu ka neid, mis on seotud välisauditi ja pettusevastaste meetmetega – käsitletakse EL keskkonnas eripoliitika valdkondadena, ehkki määruseid tuleb rakendada mitmesugustes sektorites.

522. Koos valitsuse ja *Riksdagi* liikmeks astumise eelse otsusega nende küsimuste esmatahtsaks pidamise kohta Rootsis tähendas see asjaolu seda, et EL üksuses pandi üks isik vastutama poliitikaküsimuste käsitlemise eest nendes valdkondades. Vastutus hõlmab ka sidepidamist Finantskontrolli Peadirektoraadiga (DG XX), Komisjoni pettuse vältimist koordineeriva üksusega (UCLAF-iga) ja Euroopa Audiitorkoguga (ECA-ga). Kõikide konkreetsete sektoritega seotud küsimustega tegelevad tavaliselt asjaomased ministeeriumid ja asutused – seda asjaolu ei kiida Komisjoni esindajad alati heaks, sest tavaliselt eelistaksid nad võimalust pöörduda igas liikmesriigis ühe kontaktametniku poole.

3.4.2. Vastutuse jaotus Rahandusministeeriumi ja erialaste ministeeriumide vahel ning ministeeriumide ja asutuste vahel

523. Kuigi Rahandusministeerium on peamine vastutaja finantsjuhtimis- ja –kontrollipoliitika eest, lasub asjaomastel ministeeriumidel kohustus tagada, et valitsuse poolt vastu võetud põhimõtteid rakendatakse vastavates sektorites. See toob kaasa kohustuse tagada, et EÜ määruste täiendamiseks kasutatakse nõutavaid vastutust ja volitusi käsitlevaid valitsuse otsuseid. Need otsused peavad muidugi vastama valitsuse eelnõus 1994/95:40 sätestatud põhisuunistele. Rahandusministeeriumi puhul uurime välja töötatud ettepanekuid ja tagame, et need vastavad vastu võetud põhimõtetele.

524. Üks oluline põhimõte Rootsi avalikus halduses on see, et riiklike fondide välja- maksmise eest vastutav valitsusasutus peaks olema aruandekohuslane ka valitsuse ees seoses nende fondide õige haldamise ja kasutamisega. See kehtib ka nendel juhtudel, kui keskvalitsuse asutus on konkreetsete küsimustega tegelemise eest pärastpoole vastutavaks määranud piirkondliku tasandi asutused. Tavaliselt vastutavad keskasutused ka kokkuvõtete tegemise ja aruannete esitamise eest valitsusele ning muudele asjasthuvitatud osapooletele fondide kasutamise kohta. Seega on makseasutused – need, mis on määratud EL fonde välja maksma – kohustatud tagama, et täidetakse ka EÜ juhtimis- ja kontrollinõudeid.

525. Otsustasime Rootsis kohe algusest peale koondada vastutuse EL subsidiumide haldamise eest ühte keskvalitsuse asutusse fondi kohta, st kokku nelja. Nende nelja fondiasutuse ülesanne on samuti tegelda kõikide vastavate fondide maksetega, mis toob kaasa täieliku vastutuse raha õige haldamise ja kasutamise tagamise eest. Nende fondide eest vastutavad asutused on aruandekohuslased ka valitsuse ees seoses õigete meetmete rakendamise tagamisega eeskirjade eiramise korral. Lõpuks vastutavad need asutused ka korrapärase aruandluse eest valitsusele ja Komisjonile, kaasa arvatud finantsarvestus, mis tahes eeskirjade eiramine jne.

526. Samal ajal on keskvalitsuse asutused piirkondlikul tasandil määratud vastutavaks otsuste vastuvõtmise eest konkreetsete fondide rakendamise kohta. Seetõttu peab koostöö

piirkondlike, otsustega tegelevate asutuste ja fondide ees vastutavate keskasutuste vahel toimima sujuvalt.

527. Käesoleva vastutuse jagamise puhul võtab Komisjon Rootsisis kohapealset kontrolli läbi viies ühendust just asjaomase keskfondiasutusega. Kui on tegemist DG XX poolt läbi viidava kontrolliga, teavitatakse sellest alati Rahandusministeeriumi. Sellega väljendab Komisjon soovi kaasata Rahandusministeeriumi töösse kui oma partnerit Rootsisis. Meie edastame teabe asjaomasele ministeeriumile ja Riigikontrollile, kuid ise meetmeid ei võta.

528. Lõpuks tuleks mainida Rahandusministeeriumi koostööd erialaste ministeeriumide ja asjaomaste asutustega. Meie kogemuse kohaselt on tähtis, et Rahandusministeerium võtab endale juhtrolli liikmesriigi seisukoha sõnastamisel finantsjuhtimist ja –kontrolli ning pettevastast võitlust käsitlevate ettepanekute ja strateegiliste otsuste suhtes. Meie palvel on asjaomased ministeeriumid ja ka EL fondide haldamise eest vastutavad keskvalitsuse asutused ning Riigikontroll igaüks nende küsimustega seoses ametisse määranud korrespondendi. Nendele ametnikele edastatakse tavaliselt kõik esitatud ettepanekud ja muud Komisjoni poolt välja antud dokumendid ning neil palutakse sõnastada oma seisukoht. Ministeeriumide korrespondentidega koos lepime Brüsseli kohtumiste jaoks kokku Rootsi seisukohta ja tegevust käsitlevates ettepanekutes.

529. Enne olulisi kohtumisi Komisjoniga, kus arutatakse horisontaalseid küsimusi – nt Rahandusministeeriumi isiklike esindajate rühmas, kes abistavad Komisjoni seoses tööga Usaldatava ja mõjusa juhtimise programmi (SEM 2000) kallal, või COCOLAF-is (UCLAFI nõustamiskomitee seoses pettevastaste meetmetega) – kutsume samuti mõnikord kõikide ministeeriumide ja asutuste korrespondente Rahandusministeeriumisse koosolekule.

530. Ehkki suhtlemine toimub sageli väga mitteametlikul viisil, tagab see menetlus Rootsi-poolse koordineeritud tegutsemise. See on eriti oluline siis, kui Komisjoni ettepanekut arutatakse samaaegselt mitmetes komiteedes ja töörühmades. Kui sama liikmesriigi esindajad esitavad täiesti erinevaid seisukohti, ei kahjusta see üksnes usaldust liikmesriigi suhtes, vaid muudab ka läbirääkimised raskemaks.

3.4.3. Siseauditifunktsioonide määramine

531. Nõukogu määrused mitmesuguste eelarvesektorite kohta nõuavad, et liikmesriikidel oleks finantskontrolli eest vastutamise funktsioonid. Meie tõlgendame seda tingimust nii, et see hõlmab kohustust tagada süstemaatilise sisekontrolli olemasolu iga sektori süsteemides, toimimistavades ja organisatsioonides. Samuti nõuab see niisuguste funktsioonide olemasolu, mille abil on juhtkonnast sõltumata võimalik kontrollida, et sisekontroll, st siseauditifunktsioonid, on tõhusad.

532. Rootsisis oli teatud tüüpi siseaudit olemas 1980. aastate alguseks valitsusasutustes, mille sõltumatus muutus küsitavaks. Need funktsioonid kanti seejärel üle Riigikontrollile, et kasutada neid välisauditi asemel. Mõnedes asutustes seevastu kehtestati asutuse enda algatusel uued siseauditifunktsioonid.

533. Sellest hoolimata otsustas valitsus 1994. aastal kehtestada kohustusliku nõude, et suurte summade eest vastutavates valitsusasutustes tuleb asutada professionaalsed ja sõltumatud siseauditifunktsioonid. Selle nõude kehtestamine langes hästi kokku Rootsi liikmeks saamise jõustumisega ning seetõttu otsustati, et see nõue kehtib kõikide asutuste

kohta, mis haldavad suuri fonde EL eelarvest. Need nõuded on olemas eriseadluses siseauditi kohta valitsusasutustes.

534. Selle seadluse alusel oli Rootsi ka paremini varustatud, kui Komisjoni Finantskontrolli Peadirektoraat (DG XX) hakkas rõhutama vorminõudeid järgivat koostööd Komisjonis ja liikmesriikides struktuurifonde uurivate siseaudiitorite vahel. Praeguseks on kokkulepped sõlmitud ligikaudu poolte liikmesriikidega. Need kokkulepped erinevad sisu ja olemuse poolest, sest need on kohandatud riiklike oludega. Kuid need kõik sisaldavad siiski kokkuleppeid jagada auditileide, koordineerida auditiplaane ja osaleda ühisauditites. Samuti on määratletud eesmärgid ja siseauditis (mis põhineb üldiselt heakskiidetud rahvusvahelistel auditeerimisstandarditel) kasutatavad põhimeetodid.

535. Rootsis, kus siseaudit ei ole seotud ministeeriumide, vaid keskvalitsuse asutustega, oli loomulik, et asjaomastes asutustes olid kokkuleppe osapooled siseauditiosakondade juhid. Seetõttu kirjutasid sügisel 1996 DG XX peadirektor ja siseauditiosakondade juhid kolmes vastavalt Regionaalarengu Fondi (ERDF), Sotsiaalfondi (ESF) ning Põllumajandussuuniste ja -tagatiste fondi haldamise eest vastutavas keskasutuses alla kolm ühesugust protokollit. Samasugune kokkulepe koostatakse ka Kalandussuuniste fondi (FIFG) jaoks, kui vastutavates asutustes on kehtestatud siseaudit.

536. Liikmesriikide kohta ei kehti formaalne kohustus sõlmida Komisjoniga koostöölepinguid. Kõik liikmesriigid peavad sellegipoolest vajalikuks seda teha ning selle tulemusel andsid ECOFIN Nõukogu ja Euroopa Nõukogu detsembris 1996 välja soovitus, milles soovitati liikmesriikidel, mis ei olnud Komisjoniga veel kokkulepet alla kirjutanud, seda tungivalt ja võimalikult kiiresti teha.

3.4.4. Kontaktfunktsiooni andmine audiitorkoja liikmetele Rootsis

537. Välisauditit tuleb nii riiklikul tasandil kui EL-is läbi viia sõltumatult. Seetõttu ei olnud Rahandusministeeriumil vaja selles valdkonnas enne liitumist rakendada ühe erandiga mingeid erimeetmeid. Euroopa Liidu asutamislepingu artiklis 188c sätestatakse, et Euroopa Audiitorkogu (ECA) kohapealset uurimist liikmesriikides viiakse läbi riiklike auditiasutustega sidet pidades. Kuna Rootsis on kaks auditiasutust, Riigikontroll ja parlamentaarsed kontrolörid, nägime vajadust määrata see ülesanne selgelt neist esimesele, sest see on Rootsi kõrgeim auditiasutus. Seda on tehtud Riigikontrolli direktiivide täiendamise abil.

538. Oleme samuti leidnud, et Euroopa Audiitorkogul on auditites suuremad volitused kui meie riigikontrolöridel, sest vastavalt sättele Finantsmääruses on ECA-l õigus auditeerida grandi saaja finantsaruandeid/kontosid kohapeal. Selle asjaga tegeleb Rahandusministeerium. On mõistlik eeldada, et riiklikel auditiasutustel peaks olema sama suured volitused kui ECA-l. Kui nii peaks juhtuma, tuleb välja anda erieeskiri.

3.4.5. Komitee moodustamine riiklike pettusevastaste meetmete jaoks

539. Rootsis pöörati pettuse- ja muude eeskirjade eiramiste küsimustele tähelepanu juba varases etapis. Kehtestati nõue, et EL tasandil tuleb rakendada pettusevastaseid meetmeid. Samuti täheldasime vajadust luua riiklikul tasandil horisontaalne organisatsioon, mis tegeleks

pidevalt riiklike meetmete propageerimisega selles vallas. Seetõttu asutas valitsus kevadel 1996 EL Pettusevastase Komitee, milles on esindajaid igast suuri EL fonde haldavast valitsusasutusest, Riigi Maksuametist, Riigikontrollist, politseist, süüdistajate ja kohtunike hulgast ning asjaomastest ministeeriumidest.

540. Komitee juhataja on Rahandusministeeriumist. Komitee vastutab koostöö arendamise eest ministeeriumide ja asutuste vahel, eelkõige haldusasutuse ja kohtusüsteemi vahel. Samuti on selle ülesanne anda teavet Rootsi arengu ja rakendatavate meetmete kohta. Vajadusel võib Komitee teha ettepanekuid ka meetmete kohta, et tugevdada Rootsi võimet kaitsta Ühenduse fonde. Seetõttu on komitee töö oluliseks aluseks EL asutamislepingu nõue, et EL fonde tuleb kaitsta sama moodi kui riiklike fonde, ja Euroopa Nõukogu Madridis 1995. aastal vastu võetud otsus selle kohta, et EL fondide kaitse peaks olema samaväärne kogu Liidu kõikides sektorites. Komitee kohustuste hulka kuulub ka koostöö Komisjoni pettusevastase üksusega (UCLAF), kuid mitte siis, kui tegemist on spetsiifiliste juhtudega, sest need kuuluvad jooksva aruandekohustusega asutuste vastutusalasse.

541. Praeguseks on meie kogemus selline, et komitee on aktiivselt aidanud tugevdada Ühenduse finantshuve Rootsis. Mõne aasta pärast kui süsteemid on stabiliseerunud ning ilmsed puudujäägid heastatud, võib vajadus komitee järele väheneda, kuid siamaani on meie kogemus olnud komiteed soosiv.

542. Rootsi ei ole ikka veel kuulda võtnud Komisjoni soovi, et moodustataks spetsiaalne horisontaalne organisatsioon kahtlaste pettusejuhtude jooksvaks uurimiseks. Siiski on Rootsis majanduskuritegudega tegelemiseks asutatud uus asutus ning on väga võimalik, et see asutus osutub võimeliseks seda vajadust täitma.

3.4.6. Rootsi rakendamise seire

543. Oleme Rahandusministeeriumis oodanud ärevusega tõendust, et EL raha haldamine täidab kehtivad ranged nõudmised. Seetõttu on valitsus teinud Riigikontrollile ülesandeks uurida olemasolevaid süsteeme struktuurifondide valdkonnas ja esitada ettepanekuid võimalikeks täiendusteks. Riigikontroll on juba omal algatusel viinud läbi sedalaadi uurimuse EPATF-Tagatisseksiooni jaoks. EL Pettusevastane Komitee on samuti teinud vaatlusi selle kohta, kas asjaomastel asutustel on nõutavad määrused ja volitused, nii et rikkumiste puhul saaks võtta asjakohaseid meetmeid.

544. Nende kontrollide käigus on ilmnenu, et teatavaid puudujääke esineb ikka veel. Selle tulemusel on valitsus ja asjaomased ministeeriumid võtnud meetmeid. Muid puudujääke veel arutatakse. Meie kogemuse kohaselt on Rahandusministeeriumi huvides niisugust kontrollide läbiviimist tagant tõugata, et seejärel jälgida meetmete rakendamist.

4. Mõned õppetunnid mitmesugustest sektoritest

4.1. Tollilõivud ja muud maksud

545. Tollisektoris tehti mitmeid olulisi järelepärimisi liikmeks olemise tagajärgede kohta. Üks põhiidee oli, et EL liikmeks olemine tähendaks automaatselt, et Rootsi tolliorganisatsioon võidakse ühtse turu tolliliiduga ühinemisel kärpida. Eesmärk oli ühineda, kuigi saadi aru, et liikmeksolek toob kaasa mitmete uute tollilõivude vastuvõtmise. Kui sai selgeks,

et Norra EL-iga ei ühine, tegevuskava muutus, sest siis sai Rootsi vastutavaks ühe EL pikima riigipiiri kontrolli all hoidmise eest EL-välise riigiga, seda nii merel kui ka maal.

546. Seose praktiliste küsimustega, nagu näiteks raamatupidamine ja kogutud maksude maksmine EL-ile, tehti sügisel 1994 märkimisväärne spurt, võimaldamaks, et Rootsi täidab Ühenduse nõudeid esimesest päevast alates, so 1. jaanuarist 1995.

547. Meie kogemuse kohaselt pöörasime ettevalmistustöös ebapiisavalt tähelepanu muutunud olukorrale, mis tulenes asjaolust, et Rootsi piirneb EL-välise riigiga, ning sellest olukorrast tulenevatele kontrollinõuetele. Kõikidele tehnilistele küsimustele, mis tuli lahendada seoses arvepidamisega kogutud tollilõivude ja maksude üle, oleks võinud tähelepanu pöörata varem.

4.2. Põllumajandus

548. Põllumajandusministeerium koos oma keskvalitsuse asutuse – Rootsi Põllumajandusametiga – oli liikmeks astumise ettevalmistustega kõige kaugemale jõudnute hulgas. Amet esitas juuni lõpus 1994 aruande, mis hõlmas ka küsimusi seoses sellega, kuidas haldamine tuleks korraldada, millised nõuded esitati maksudele, raamatupidamis- ja kontrollsüsteemidele jne.

549. Ministeeriumis oli käimas riiklike õigusaktide ja seadluste eelnõude koostamine, mida oli vaja selleks, et Rootsi suudaks rakendada põllumajandussektoris EÜ määruseid. Ulatuslike ja keeruliste eeskirjade ning asjaolu tõttu, et enne referendumit ei saanud vastu võtta ühtegi olulist otsust, põrgati kokku raskustega. Asutuse tasandil oli üks olulisemaid väljakutseid luua arvukalt CAP rakendamiseks vajalikke arvutisüsteeme. On selge, et selle ülesande täitmiseks kuluvat aega ja vahendeid alahinnati.

550. Kokkuvõttes tuleks viidata uuele arveldussüsteemile EPATF-Tagatissektiooni jaoks. Ainult piiratud arvule asutustel igas liikmesriigis lubatakse grante välja maksta. Enne kui makseasutustele antakse volitused makseid teha, peavad need täitma rea erinõudeid seoses finantskontrolliga jne.

551. Liikmesriigi poolt määratud organisatsioon peab läbi viima eelneva kontrolli selle kohta, et need nõuded on täidetud. Rootsis otsustati selleks volitatud asutuseks määrata Põllumajandusministeerium. Ministeerium teeb otsuse asutusest pärit dokumentatsiooni põhjal, mida täiendab asutuse poolt antud teabe õigsust tõendav audiitori kinnitus Riigikontrollist. Viimane oli Põllumajandusministeeriumi eeltingimus, sest sellel endal ei ole mingit teavet, mis võiks tõendada asutusest pärit teavet. Uus süsteem sisaldab ka nõudeid, et riiklikul tasandil vaataks aastaaruanded EPATF jaoks läbi sõltumatu audiitor. Atesteerivaks asutuseks määrati Riigikontroll, sest osutatud läbivaatamisülesanne vastab suurel määral tavalise aastaauditi käigus tehtavale tööle.

4.3. Struktuurifondid

552. Struktuurifonde iseloomustab segu riikliku haldusega seotud nõuetest, mis on sätestatud Nõukogu määrustes, ning liikmesriigi ja Komisjoni vahelistest kahepoolsetest lepingutest, mis on toodud nn Ühtsetes Programmeerimisdokumentides (SPDs). Iga programm tugineb struktuurifondide jaoks sätestatud eesmärkidel. Programmlähenemine muudab

hädavajalikuks riiklikud ettevalmistused tihedas kontaktis kohalike ja piirkondlike esindajatega. Rootsis otsustati, et iga programmi projektitaotlustega tuleks tavaliselt tegelda piirkondlikul tasandil. Mitmel juhul otsustati siiski, et ei ole olemas organisatsiooni, mis oleks piisaval piirkondlikul ja kohalikul alusel sobiv. See saavutas haripunkti rea mitmesuguste programmidega seotud „otsustusrühmade” moodustamisega, mille ülesanne oli uurida mitmesuguseid granditaotlusi ja langetada nende kohta otsus.

553. Nõukogu määrustes on üks partnerluslähenedamise ilming olnud nõudlus spetsiaalsete seirekomiteede järele. Nende komiteede ülesanne on programme jälgida ja hinnata, kas need saavutavad vastu võetud eesmärgid. Komiteedel on samuti teatav õigus fonde mitmesuguste projektide ja programmide vahel ümber jagada seoses määratud asutuste poolt esialgu vastu võetud otsustega. Kuigi teatavas ulatuses on otsuste tegemise eest vastutavaks määratud komiteed, ei ole see kärpinud nõudeid liikmesriikide vastutuse kohta tagada fondide kasutamine õigetest eesmärkidest.

554. Eeskirjade eiramise korral jne jäid esialgu varju finantshalduse, kontrolli ja meetmete eest vastutamisega seotud küsimused, mille tulemuseks oli palju ebakindlamal alusel põhinev rakendamine kui näiteks põllumajandussektoris. Me võime selle tagajärgi ikka veel näha asjaolus, et määratud asutuste kohustuste ja volitustega seotud nõutavaid sätteid ei ole veel seoses piirkondlike otsustusrühmadega riiklikesse määrustesse ühendatud.

Lisa 1. Rootsi eelarve- ja auditisüsteem

1. Rootsi avaliku halduse struktuur

555. Mõnes suhtes erineb avalik haldus Rootsis avalikust haldusest enamikus muudes riikides. Traditsiooni kohaselt on meil võrdlemisi väikesed valitsusasutused (umbes 2000 töötajat, välja arvatud Välisteenistus) ja iseseisvad – osaliselt sõltumatud – haldusasutused. Teine Rootsi haldusmudeli tüüpiline joon on selle rõhuasetus valitsuse kollektiivsel vastutusel.

556. Rootsi *Riksdag* (parlament) võtab vastu kõik eraisikuid mõjutavad seadlused. Pealegi lasub *Riksdagil* kohustus langetada otsused riigi kulude ja tulude kohta ning ka riigi netovara paigutuse kohta. Valitsus esitab *Riksdagile* ettepanekud seaduseelnõude vormis. Kui valitsus esitab *Riksdagile* aruande üksinda, ilma mingi ettepanekuta, tehakse seda *Riksdagile* saadetava ametliku kirja vormis.

557. Valitsus on *Riksdagi* ees vastutav riigi toimingute mõjusa ja õige läbiviimise tagamise eest. Igapäevast haldamist korraldavad avaliku halduse asutused, mis viivad omal vastutusel täide *Riksdagi* ja valitsuse otsuseid. Haldusasutuste sidemeid valitsusega vahendavad asjaomased ministeeriumid, kuid tervikuna alluvad asutused valitsusele. Valitsuse volitused haldusasutusele direktiive välja anda kuuluvad valitsusele kui sellisele, mitte üksikutele kabinetiministritele (st see ei ole ministeeriumireegel).

558. Ametlikus mõttes on valitsusel kaugeleulatuvad volitused oma otsuste kaudu asutuste tegevust kontrolli all hoida. Siiski kindlustab seadus avaliku halduse asutustele teatava vastastikuse sõltumatuse valitsusest. See kehtib otsuste puhul, mis on seotud ametliku võimu teostamisega üksiku/üksikisiku või kohaliku omavalitsuse asutuse suhtes või seoses seaduse kohaldamisega. Sellistes küsimustes ei või valitsus sekkuda viisi, kuidas haldusasutus langetab otsust üksikjuhtumi kohta.

559. Liiatigi on valitsus mitmes suhtes hoidunud üksikasjaliste määruste kehtestamisest konkreetsetele asutustele. Selle asemel iseloomustab valitsuse ja haldusasutuste vahelist suhet asutuste tugev, iseseisev positsioon valitsuse suhtes. See ilmneb näiteks asjaolus, et suurelt osalt on haldusasutustele usaldatud ülesanne koostada *Riksdagis* vastu võetud lubavate õigusaktide raames üksikasjalised määrused omaenda vastavate sektorite jaoks. Seda sõltumatut positsiooni tugevdab ka asjaolu, et kogu suhtlus valitsuse ja asutuste vahel on avalik – Rootsis on see olnud palju aastaid traditsioon, mida hinnatakse avaliku sektori tegevuse tugeva küljena. Samuti on see Rootsi jaoks tähtis küsimus koostöös EL-iga.

560. Rootsis on ligikaudu 200 keskset haldusasutust. Nende asutuste ülesanded ja nende ülesehituse põhijooned ning töömeetodid on reguleeritud ametlikes juhendites, mille kohta langetab otsuse valitsus. Igal asutusel on oma ametlikud juhendid, mida antakse välja seadluse vormis. Valitsusel on ka muud kontrollivahendid, nagu näiteks spetsiaalsed valitsuse otsused ja direktiivid ning samuti õigus ametisse määrata asutuste juhte, teatavaid muid vastutavaid töötajaid ja asutuste juhtkondi.

561. Finantsjuhtimissüsteemi iseloomustab asjaolu, et asutustele on antud suur vabadus langetada otsuseid oma töö üksikasjalise olemuse kohta, seda samavõrra nii organisatsioonilistes kui ka finantsküsimustes. Samal ajal vastutab asutuse juhtkond valituse ees otseselt toimingute tõhusa ja kehtivatele määrustele vastava läbiviimise tagamise eest. See

vastutus on esmalt asutuse poolt vahendatavate maksude õigsuse ja selle fondide määratud eesmärgil kasutamise tagamise küsimus ning teiseks asutuse tegevusvaldkonna-siseste vigade, pettuste ja ebamõjususe heastamise tagamise küsimus.

562. Haldusasutustel ei ole üldist seadusega määratud volitust määrusi välja anda. Asutuste poolt välja antud määrused lähtuvad loast – tavaliselt seadluse vormis – mille kohta on valitsus spetsiaalselt otsuse langetanud.

563. Paljudes sektorites alluvad kesksetele haldusasutustele piirkondlikud ja kohalikud asutused. Sellistel juhtudel vastutab toimingute eest eelkõige keskasutus. Üks selline näide on tollisektor. Igas läänis on ka keskvalitsuse asutus, lääni halduskogu, mis vastutab avaliku sektori tegevuse koordineerimise eest läänis. Lääni halduskogud on hõivatud piirkondlikult orienteeritud tegevusega, mille eest kannab põhivastutust sageli keskne haldusasutus. Samuti kontrollivad ja hindavad nad sisendeid mitmetes ühiskonnasektorites.

564. Lisaks sellele on olemas kohaliku omavalitsuse asutused või munitsipaalasutused (praegu on neid 288) ja lääninõukogud (23) kohalikul ja piirkondlikul tasandil. Nende sõltumatus, kaasa arvatud nende õigus kodanikel makse koguda, on vastavuses Rootsi põhiseadusega. Kohalikud asutused vastutavad tehnilisemat laadi teenuste eest, nagu näiteks elektriga varustamine, tänavate korrashoid, transporditeenused ja reaalplaneerimine. Samuti vastutavad nad hariduse, laste ja vanurite eest hoolitsemise ning muude sotsiaalteenuste eest. Lääninõukogud vastutavad tervishoiu ja arstiabi eest.

2. Eelarvesüsteem

565. 1. jaanuaril 1997 võtab Rootsi vastu kalendriaasta ja rahandusaasta. Seoses 1997. aasta eelarvega viiakse sisse mitmed uuendused, mille eesmärk on täiustada rahandusvaldkonda. Eelarve ettevalmistamine, mis hakkab kehtima 1997. aasta eelarvest, toimub järgmisel moel:

– Aprillis esitab valitsus *Riksdagile* järgmiseks rahandusaastaks majanduspoliitika eelnõu koos käesoleva rahandusaasta „ajakohaste rahandusalaste märkustega”.

– See sisaldab suuniseid majanduspoliitika kohta ning ka valitsuse poolt välja pakutud riiklike kulutuste maksimaalmäärasid eelolevateks aastateks. Samal puhul esitatakse käesolevaks rahandusaastaks lisaelarve.

– Septembris esitatakse eelarve ja finantseelnõu koos üksikasjaliste ettepanekutega seoses rahandusaasta kulude ja tuludega. Eelnõu sisaldab aruandeid keskvalitsuse varade ja nõuete kohta. *Riksdag* otsustab, millistes valdkondades kulutusi vähendatakse. Iga ettepanek on seotud selles valdkonnas saavutatud tulemustega.

– *Riksdag* tegeleb eelarve eelnõuga kahes järgus. Esimeses järgus määrab *Riksdag* eriresolutsioonis ära kulutuste taseme igas 27 kuluvaldkonnas. Summa peab jääma kulutuste maksimaalmäära piiresse, mille kohta langetati otsus kevadel. Teises järgus tehakse otsused iga eraldise eesmärkide ja jaotuse kohta.

– Kui *Riksdag* on eelarve vastu võtnud, annab valitsus kõikide asutuste jaoks välja direktiivid. Need direktiivid sisaldavad eesmärke ja tulemuslikkuse nõudeid, mida asutus peaks valitsuse arvates selle aasta jooksul saavutama. Samuti määratleb see asutusele eraldiste näol antud finantsraamid jne.

– *Riksdag* ja valitsus on suures ulatuses andnud asutustele endile ülesande eraldatud vahendite piires otsustada, kuidas nende fonde tuleks kasutada ja tegevust korraldada. Usaldatavat finantsjuhtimist soodustavate finantsstiimulite loomiseks on asutustele antud õigus kokku hoida või laenata teatavaid summasid järgmise aasta jooksvate kulude eraldisest. Kuna nende fondide puhul kehtib intress, saab säästlikkus tasutud, samal ajal kui laenuid toovad kaasa intressikulused. Grandi- ja maksufonde hallatakse siiski traditsioonilisemal viisil, sest need on tavaliselt tervikuna seadusega reguleeritud. Samuti peavad need eraldised jääma määratud kulu maksimummäära piiridesse ning seetõttu kuuluvad need fondid kulutuste tegemise suhtes kontrollimisele.

– Asutus annab valitsusele nii oma tegevuse finants- kui ka muude lõpptulemuste kohta aru ametlikus aastaaruandes. Aruande finantsosa hõlmab kõiki asutuse poolt saadud või vahendatud fonde finantseerimisallikast sõltumata. Sama moodi sisaldab tulemuslikkuse audit teavet kõikide tegevuste kohta, mille eest asutus vastutab finantseerimisallikast sõltumata.

– Rahandusaasta jooksul tehakse hulk rahandusalaseid ajakohastusi, mis on planeeritud eelarve lõpptulemuste kohta tehtud ennustuste põhjal. Asjaomasel ministeeriumil lasub kohustus leida mis tahes ülemäärastele kuludele finantseerimisallikad, muutes erinevate kuluvaldkondade vahel prioriteete või tehes määrusi ümber.

566. Kokkuvõttes kujutavad need tunnusjooned endast nii *Riksdagile* kui ka valitsuse eelarvega seotud töö suhtes määrusteraamistiku kaalukat karmistumist, sest eelarve ettevalmistamine:

- keskendub kogu avalikus sektoris üldisele kulutasemele;
- algab üldeesmärkide hindamisega ning alles pärast kulutasemete kindlaksmääramist järgnevad sellele sektoriarutlused;
- keskendub kuludele, mitte eelarvedefitsiidile, mis oli varem rohkem rahanduspoliitika tähelepanu keskpunkt;
- toob kaasa kulusuundumuse karmima kontrolli koos negatiivse suundumuse puhul nõutavate kompensatsioonimeetmetega.

3. Finantskontrolli- ja auditisüsteem

567. Rootsi haldusmudel hõlmab ühtset kontrollstruktuuri kogu avalikule haldusele. Seda kohaldatakse nii riiklike fondide kui ka EL eelarvega seotud fondide suhtes ühte moodi.

568. Toimingute eest vastutavad asutused peavad läbi viima kontrolli, läbi- ja ülevaatus, et tagada toimingute vastavus kehtivatele määrustele ning fondide õige ja mõjus kasutamine. See kehtib nii riiklike fondide kui ka Ühenduse eelarvest eraldatavatele või selle jaoks planeeritud fondide kohta.

569. Enamikus põhiasutustes on siseauditi eriülesanded uurida asutuse sisekontrolli ja finantsaruannete kvaliteeti. Keskvalitsuse asutuste siseauditisätteid on toodud spetsiaalses seadluses. Siseaudit viiakse läbi vastavalt rahvusvahelistel standarditel põhinevatele heaks kiidetud raamatupidamis põhimõtetele, juhtkonnast ja juhtivtöötajatest sõltumatult. Siseauditi käigus esitatakse aruanne asutuse direktorite nõukogule, kes teevad seejärel otsuse auditivaatlustest ajendatud meetmete kohta. Siseauditirauanded on saadaval välisauditiks.

Enne otsuse langetamist siseauditi auditiplaani kohta peetakse nõu välisauditiasutuse, Rootsi Riigikontrolliga (RRV).

570. RRV viib läbi sõltumatuid välisauditeid ning vastutab nii aruannete ja juhtkonna juhtimistegevuse aastase auditeerimise eest kui ka keskvalitsuse tegevuse mõjususeauditite eest. RRV uurib kõiki riigiasutusi, suurt hulka riigi omandusse kuuluvaid ettevõtteid ja sihtasutusi ning ka keskvalitsuse üldiseid toiminguid. Firmade ja sihtasutuste puhul määrab RRV lisaks osanike aastaüldkoosolekul (AGM) valitud audiitoritele ametisse lisaauditoreid ning teatavatel juhtudel on sellel volitused läbi viia mõjususeauditeid. Riigikontrolli poolt määratud audiitor teeb oma tööd koostöös AGM poolt määratud audiitori(te)ga ning nad vastutavad ühiselt uuritava valdkonna ja uuringu läbiviimise ning raamatupidamis- ja haldusaruannete eest. Selle menetluse kohta langetas *Riksdag* otsuse 1993. aastal, eesmärgiks tugevdada nende firmade ja sihtasutuste auditeid.

571. RRV annab aru asjakohastele organisatsioonidele ja valitsusele. Riigikontroll uurib (sama moodsa kui riiklike fondide puhul) Ühenduse eelarvega seotud fondide kasutamist, kontrollimehhanisme ja nende kohta käivat arvepidamist. Samuti hindab see kohustuste täitmise mõjusust. RRV aruanded on avalikud. Praegu valmistatakse ette ettepanekuid RRV volituste suurendamiseks juurdepääsu hankimisel Ühenduse eelarvest või vastavatest allikatest saadavale teabele fondide lõppsajate kohta ja nendelt saadavale teabele. RRV on vastavalt Rooma lepingu artiklile 188c kohustatud aitama Euroopa Audiitorkogu Rootsis tehtavates uuringutes.

572. Aastaaudit lõpeb ametliku auditiarvamuse vormis aruandega. Siin avaldab RRV oma vaateid nii selle kohta, kas asutuse aastaaruanne tervikuna on tõene, st usaldusväärne, võrreldav ja õige, ning asutuse juhtkonna juhtimistegevuse kohta. Auditiarvamus esitatakse valitsusele. Kui RRV on esitanud kvalifitseeritud aruande või toonud muul viisil esile tõsisid puudusi, peab uuritud asutus valitsusele ametlikus teatises aru andma selle kohta, mis on juhtunud ja mida asutuses kavatakse nende puuduste kõrvaldamiseks teha.

573. Valitsus omakorda peab igal aastal esitama *Riksdagile* aruande seoses sellega, mis-suguseid meetmeid on valitsus RRV vaatlustele vastuseks võtnud. RRV poolt tuvastatud puudujääkidele pööratakse meedias ja poliitikute poolt alati suurt tähelepanu. Näiteks ei ole sugugi ebatavaline, et *Riksdagi* asjaomane alaline komitee korraldab ülekuulamisi, millel osalevad kõnealune asutus, RRV ja vastutav minister. Vajadusel edastab RRV ka asutuse juhtkonnale heastamiseks spetsiaalseid auditiaruandeid.

574. Mõjususeauditi raames viib RRV läbi 20 olulist uuringut aastas. RRV võib uuringuvaldkonda täiesti vabalt valida. Rõhuasetus on keskvalitsuse investeeringute rakendamise mõjususel, kuid RRV võib arvamust avaldada ka investeeringute kui selliste kohta. RRV viib läbi nii suurte riiklike investeeringute auditeid, näiteks mõjususe kohta sotsiaalkindlustussüsteemi mitmesugustes osades, kui ka eesmärkide täitmise ja üksikute toimingute mõjususega seotud auditeid. Need aruanded edastatakse tavaliselt asjaomastele asutustele ja valitsusele.

575. Asutuste direktorite nõukogud on kohustatud RRV aruannet arutama ning tavaliselt nõuab RRV, et asutus lisaks sellele aruande võetud meetmete kohta. RRV aruanded kaasatakse sageli avalike järelepärimiste dokumentatsiooni hulka või valitsuse resolutsioonide ettevalmistamisesse. Meedias pööratakse nendele aruannetele samuti sageli suurt tähelepanu.

576. Samuti võib RRV uuringuid läbi viia valitsuse nimel, kuid võib talle usaldatud ülesandest ka keelduda, kui on oht, et see puutub RRV sõltumatusse. Üks näide valitsuse ülesandest, mille RRV äsja lõpetas, seostus pettuse ulatusega sularaha tööturutoetus- ja sotsiaalkindlustussüsteemides.

577. *Riksdagi* auditiasutuse moodustavad parlamentaarsed riigikontrolörid. Kontrolörid on *Riksdagi* poliitiliselt ametisse määratud liikmed. Uurimistööd viivad suures osas läbi Riigikontrolli töötajad. *Riksdagi* kontrolöride tööd reguleeriva seaduse alusel võivad nad uurida kogu riigi tegevust, kaasa arvatud valitsuse töö, ja anda aru otse *Riksdagile*. Ühenduse eelarvest eraldatavad või sinna suunatud fondid kaasatakse nende uurimisse samadel alustel kui läbinisti riiklikud fondid. uuringud viiakse läbi suures osas sama moodi kui RRV mõjususeauditid.

578. Lõpuks väärrib mainimist Rootsi komiteesüsteem. Igal aastal määratakse ametisse hulgaliselt järelepärimiskomiteesid, kas parlamentaarse esindusega või ilma sellela. Sageli on nende ülesanne hinnata tegevuse või reguleerimissüsteemi lõpptulemusi teatavas valdkonnas. 1994. aastal võeti kõikide komiteede jaoks vastu ülddirektiiv, et kokkuvõttes peab komitee esimese ülesandena hindama põhjusi, miks peaks riik üldse tegevuses osalema. Pealegi ei ole komiteed kohustatud välja arutama üksnes oma ettepanekute finantstagajärgi, vaid välja pakkuma ka vahendid ettepanekute rahastamiseks. Komitee ei või tööd lõpetada enne, kui on täitnud need kohustused.

4. Riiklik kontroll ja EL-iga seotud fondide kontrollimine

579. Detsembris 1994 võttis *Riksdag* vastu suunised, mida tuleb kohaldada selle suhtes, kuidas Rootsi haldab EL-iga seotud makseid ja grante ning samuti selle suhtes, kuidas tuleb EL fonde kaitsta õigustamatu või mittemõjusa kasutamise eest. Need suunised põhinevad täielikult Rooma lepingu artiklis 209a sätestatud põhimõtetel. Need suunised võib kokku võtta järgmiselt:

- Esikohale seatakse EL reguleerimisraamistiku mõjususe jälgimine ja sellele vastavuse kontrollimine. Rootsi riiklike kontroll- ja auditisisendeid suurendatakse.
- Rootsi valitsuse eelarvesse kaastakse ja esitatakse selles tervikuna nii Rootsi maksed Ühenduse eelarvesse kui ka vastupidine voog – Ühenduse eelarvest Rootsile grantide ja struktuuritoetuse näol, mida haldab riik.
- Rootsi keskvalitsuse asutuste poolt hallatavaid EL fonde vaadeldakse kui riigi fonde ja nende kohta kehtivad seoses vastutuse, aruandluse, kontrolli, finantskontrolli ja auditiga samad sätted ning ka samad sanktsioonisüsteemid. See tähendab, et vastutavate asutuste aastaaruanded hõlmavad EL-iga seotud toiminguid ja et fondide haldamine kuulub sama moodi nagu riiklikud fondid auditeerimisele Riigikontrolli (RRV) ja parlamentaarsete riigikontrolöride poolt.
- Lisaks riiklikele nõuetelepeavad vastutavad asutused rahuldama EL nõudeid selles ulatuses, nagu EL seadused nendes aspektides erinõudeid kehtestavad, nt seoses aruandluse ja kontrolliga. Üldiselt on leitud, et riiklikud määrused on EL reguleerimisraamistikus sätetega hästi kooskõlas.

– EL-iga seotud fondide väljamaksmise eest peab vastutama võimalikult vähe asutusi. Peale sisekontrollifunktsioonide peavad neil olema ka siseauditifunktsioonid. Nende kontrollisendite ja siseauditite kvaliteet kuulub samuti uurimisele RRV-s.

– Igas sektoris peaks olema koordineerimisasutus, mis jälgib pidevalt tegevust sektoris ning kontrollib maksete õigsust ning seda, kuidas need on kontodesse kantud. Vastutus hõlmab ka töötamist selle nimel, et puuduste või võimaluste tuvastamisel mõjususe suurendamiseks võetaks meetmeid. See on eelkõige tähtis sektorite puhul, kus kaks või rohkem riigiasutust koostööd teevad.

– Igale asjakohasele sektoriasutusele langeb kohustus teha Ühenduse finantshuvide kaitseks koostööd muude EL liikmesriikidega ja Komisjoniga. Lisaks sellele moodustatakse valitsuse erikomitee, mis vastutab asjaomaste asutuste ja ministeriumide poolt riiklike pettusevastaste jõupingutuste koordineerimise eest.

Lisa 2. Pisut lisaandmeid

580. See lisa koosneb mõningatest lisaandmetest Rootsi ja EL vaheliste rahavoogude kohta, Rootsi liikmeksoleku haldustagajärgede kohta ning ametisuhete-alase kirjelduse kohta, kuidas rahandusministeerium on korraldatud.

1. Makseülekanded Rootsi ja EL vahel

581. Vastavalt arvutustele tuleb järgmised summad maksta EL eelarvesse sisse ja sealt välja 1997. eelarveaasta jooksul (tuhandetes SEK-ides). Võimalikke EL eelarvest eraldatavaid grante uurimistööks, TEN-ideks jne ei ole kaasatud, sest need põhinevad kahepoolsetel lepingulistel kokkulepetel.

Makse EL-i – Rootsi osamakse	20 525 000 (ca 2500 milj. eküüd)
– tollilõivud	3 230 000
– põllumajandusmaksed	570 000
– käibemaksul põhinevad maksed	8 215 000
– neljas vahend (BNI=rahvuslik kogutoodang)	8 510 000
Tulud EL-ist	9 225 000 (ca 1 100 milj. eküüd)
<i>EPATF-Tagatiseksioon</i>	<i>6 074 000</i>

– abi hektari kohta ja	
kõrvalepanemistoetus	3 740 000
– keskkonnatoetus	766 000
– interventsioon	400 000
– ekspordihüvitis	350 000
– loomsed tooted	818 000
<i>Struktuurifondid</i>	<i>2 515 000</i>
– EPATF-Tagatisseksioon	365 000
– FIG	100 000
– ERDF	800 000
– ESF	1 250 000
<i>Kompensatsioon (ajutine vähendamine)</i>	<i>636 000</i>

2. EL nõuete täitmiseks vajalikud haldusvahendid

582. Kuna EL-iga seotud tehinguid hallatakse riiklike tehingute lahutamatu osana, siis ei ole võimalik tuvastada otseselt Rootsi liikmeksõlekuga seotud kulusid. Samuti ei ole mõttekas teha kaugeleulatuvaid järeldusi mis tahes arvudest, sest need sõltuvad olulisel määral käesolevast riiklikust olukorrast seoses olemaolevate riiklike tehingutega, korralduse ja prioriteetidega ning ka geograafilistest ja demograafilistest tingimustest.

583. Et anda pilti EL liikmeksõleku mõjudest riiklikule sektorile, viidi siiski 1996. aastal läbi vaatlus, mis põhines ministeeriumidele ja asutustele saadetud järelepärimistel (*Statskontoret 1996:7*). Selle vaatluse tulemus võib anda viiteid halduskuludele.

584. Järelepärimine hõlmas mõningaid küsimusi vajaduse kohta vahendite järele:

– 13 ministeeriumist poolte hinnangul pühendavad nad 29-39 % tööajast EL-iga seotud küsimustele. Nelja ministeeriumi hinnangul on selleks kulutatud aeg alla 20 %, samal ajal kui kaks ministeeriumi on EL-iga seotud tööga pingeliselt hõivatud. Need kaks – Välisministeerium ja Põllumajandusministeerium – väidavad, et vastavalt 75 % ja 90 % nende ajast on pühendatud EL küsimustele.

– Töötajate arvuga seoses ei ole üks ministeerium EL liikmeksõleku tõttu värvanud ühtegi uut töötajat, seitse ministeeriumi on värvanud 1-4 lisatöötajat, kaks ministeeriumi 5-9 töötajat ja kolm ministeeriumi üle 10 töötaja. Võrdluseks tuleks mainida, et valitsusasutuste töötajate koguarv on umbes 3600, kellest 1400 kuulub Välisministeeriumile. Kogemuste kohaselt on umbes 15 % neist puhkusel.

– Kõikides ministeeriumides väideti, et nad vajaksid rohkem vahendeid juhendite koostamiseks Rootsi esindajatele ning ka osalemiseks kohtumistel Brüsselis. Samuti tunnetavad pooled neist vajadust pühendada rohkem vahendeid seaduste-alasele tööle.

Sellega võrdselt väidetakse enamikes ministriumides, et neil on vaja läbirääkimisoskuste, uuringutegevuse ja seaduste vallas oma pädevust suurendada.

– Järelepärimisele vastati 78 asutusest kesksel ja piirkondlikul tasandil. 85 % neist väideti, et nad ei pea oma kontosid nii, et see võimaldaks tuvastada EL tehingutega seotud kulutusi. Selle asemel on nad hinnanud, kui palju nende jooksvatest kuludest on kulutatud EL-iga seotud tööle. Enamikus väidetakse, et need kulud jäävad alla 5 % kogu nende halduskuludest. Ainult 8 asutuses 78-st hinnatakse, et EL kulud ületavad 20 %.

– 15 asutuses peetakse eraldi arvestust EL-iga seotud halduskulude kohta. Neist kaheksas väidetakse, et kulud ületavad ühte miljonit rootsi krooni.

– 39 asutuses väidetakse, et nad tunnevad suurt vajadust lisavahendite järele, et uute EL-iga seotud ülesannetega hakkama saada. Neid vajatakse peamiselt kontrolliks ja kohtumistel osalemiseks. Samuti usutakse enamikus nendest asutustest, et nad vajavad suuremat pädevust mitmes valdkonnas, millest olulisemad on keelteoskus, läbirääkimisoskus, pädevus seaduste alal ning pädevus kontrolli alal.

585. Järelepärimine hõlmas ka küsimusi ministriumide ja asutuste osalemise kohta tööühmades ja komiteedes Brüsselis (EL asutustes):

– Rahandusministeerium, Tööstus- ja Kaubandusministeerium, Justiitsministeerium ja Sideministeerium on ministriumid, mis osalevad Brüsselis enamikus tööühmades ja komiteedes. Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium osalevad umbes 20 Nõukogu tööühmas. Põllumajandusministeerium osaleb rohkem kui 100 Komisjoniga seotud komitees.

– Enamikes asutustes (57) väidetakse, et nende töötajad osalevad Komisjonile alluvates ekspertkomiteedes, millele järgneb osalemine juhtimiskomiteedes (35) ja Nõukogu tööühmades (26). 19 asutusest öeldakse, et nende töötajad osalevad igasugustel kohtumistel. Enamik neist on Keskkonnaministeeriumi-, Põllumajandusministeeriumi, Sideministeeriumi- ning Tööstus- ja Kaubandusministeeriumi-sisesed.

– Ainult mõnedes asutustes väidetakse, et nende töötajad osalevad rohkem kui viies tööühmas ja komitees. Kuid enamikus asutustes öeldakse, et nende töötajad osalevad kohtumistel Brüsselis vähemalt kord kuus.

Siia tuleb joonis:

ÜHENDKUNINGRIIK

Nicholas Ilett⁷

1. Peatüki kokkuvõte

586 Ühendkuningriigis mängib rahandusministeerium (Treasury) tugevat tsentraalset rolli riigi rahanduses, ent vastutus riiklike kulude finantsjuhtimise, sealhulgas Euroopa Ühenduse eelarvest finantseeritud kulude finantsjuhtimise eest on delegeeritud kulutusi tegevatele ministeeriumitele.

587. Kulutusi tegevad ministeeriumid on aruandekohuslased parlamendi ees kulude seaduslikkuse, asjakohasusse ja tulemuslikkuse eest.

588. On olemas eriprotseduurid panuste kohta EÜ eelarvesse, mis vastavalt Lepingule kuuluvad automaatselt maksmisele, s.t. ilma parlamendi eriloata.

589. EÜ eelarvest finantseeritud kulusid käsitletakse sama moodi nagu siseriiklikke kulusid, ehkki on olemas mõned spetsiaalsed administreerivad ja kontrollivad organid.

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

591. Kirjutise peardõhk on väljakutsetel, mida EL liikmeks olek on SRV-le viimase kahe aasta jooksul esitanud. On olnud tähtis astuda samme meie eeltingimuste parandamiseks ja meie auditimeetmete tõhususe viimiseks maksimumini.

592. Neli valdkonda pakub eriti huvi: jõupingutused toimuva mõistmiseks ja keelteoskus; haldus*acquire* rakendamisega seotud lähenemine; auditiasutuste-vaheline koostöö ning muutused auditiesmärgis liitumise erinevates staadiumides.

593. Kirjutis lõpeb mõnede meenutustega küsimuste kohta, millega tagantjärele tark olles oleks võinud tegelda teistmoodi või varasemas etapis nii valitsuses kui ka SRV-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.

2. Sissejuhatus

594. Viimastel aastatel on Suurbritannia Riigikontroll (SRV) Suurbritannia 1. jaanuaril 1995 Euroopa Liiduga liitumise otsese või kaudse tulemusena läbi teinud mõningad muutused.

⁷ Nicholas Ilett on Euroopa Liidu Rahanduse juht Rahandusministeeriumis. Ta on Ühendkuningriigi "isiklik esindaja: Komisjoni SEM 2000 töögrupis. Hr. Ilett on varem olnud Rahandusministeeriumis vastutav kohalike omavalitsuste rahanduse, finantsregulatsiooni eest. Ta on töötanud ja Ühendkuningriigi alalises esinduses Brüsselis.

Käesolevas kirjutises teen ma mõned järeldused auditi ja muude tegevuste põhjal, mis on seotud EÜ eelarve täideviimisega Suurbritannias.

3. Ühendkuningriigi rahvuslik süsteem

595. Sissejuhatusena arutlen lühidalt viisi üle, kuidas vastutus ja kontrollmehhanismid on Suurbritannia keskvalitsuses seoses Ühenduse eelarvefondide kasutamisega Suurbritannias jaotatud.

4. Parlamendi (Alamkoda) ja täidesaatva võimu ("Kroon") vaheline suhe

596. Parlament langetas alles detsembris 1994 otsuse suuniste kohta, mis kehtivad Suurbritannias EÜ-ga seotud maksete ja osamaksete ning selle kohta, kuidas Ühenduse vahendeid tuleb ebaõige ja ebatõhusa kasutamise eest kaitsta.

597. Suunistes esinevad põhimõtted võib kokku võtta järgmiselt: Esikohale seatakse EL teiseste õigusaktide tõhusa järgimise seire ja kontroll. Suurbritannia riiklik kontroll ja auditeerimine suurenevad selles valdkonnas.

598. Suurbritannia riigieelarvesse lülitatakse nii Suurbritannia maksed EÜ eelarvesse kui ka vastupidised vood EÜ eelarvest Suurbritanniale riiklikult hallatavate grantide ja struktuuriabi näol ning neid arvestatakse Suurbritannia riigieelarves täis/brutoarvudena.

599. Suurbritannia 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 SRV audiitorid sama moodi kui riiklike vahendeid.

5. Suhe täidesaatvasse võimusse

600. 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.

601. Ainult mõned asutused käitlevad EÜ-ga seotud vahendite makseid. Lisaks sisekontrollifunktsioonidele on neil kõigil ka siseauditifunktsioonid. Kontrolli ja siseauditi kvaliteeti kontrollib SRV.⁸

– 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.

⁸ Tehniliselt on riigikassa volitused antud riigikassa kantslriile (ja ka peaministrile, kelle ametinimetuseks on Rahandusministeeriumi Esimene Lord). Teistel ministritel on riigisekretäri volitused.

- Iga vastutav sektoriasutus 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.

602. EÜ eelarve käitlemisel sai aluseks Suurbritannia haldussüsteemis juba olemasolev kontrollstruktuur.

603. 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 eraldiseisvate 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.

604. SRV viib läbi sõltumatuid välisauditeid ja vastutab nii kontode ja haldamise aasta-auditi eest kui ka riigi tegevuse tõhususe kontrollimise eest tõhususe (või tulemuslikkuse) auditi abil. SRV auditeerib kõiki riigiasutusi, suurt hulka riigifirmasid ja sihtasutusi ning riigi poolt juhitavaid asutusi üldse.

6. EL liikmeksolemise tagajärjed

6.1 Finantstagajärjed

605. Firmade ja sihtasutuste puhul määrab SRV vastavalt firma eeskirjadele ja määrustele valitud audiitoritele lisaks ametisse kaasaudiitorid ning samuti võib SRV läbi viia tõhususauditi. Parlamentaarsed audiitorid (RR) on parlamendi auditiasutus. Need audiitorid on parlamendi poliitiliselt valitud liikmed.

606. Vastavalt nende tööd reguleerivale eeskirjale võivad RR auditeerida kogu riigi tegevust, kaasa arvatud valitsuse töö, ning annavad aru otseparlamendile. EÜ eelarvest eraldatavaid või sinna makstavaid vahendeid auditeeritakse sama moodi kui läbinisti riiklikke vahendeid.

6.2. Tehnilised mõjud

607. SRV 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.

608. SRV aruanded on avalikud. SRV 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 kavatsetakse teha puuduste kõrvaldamiseks. Valitsus omakorda peab parlamendile aru andma meetmete kohta, mida see on võtnud SRV tähelepanekute põhjal.

609. Tulude pool

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

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

611. Aastaauditis auditeerib ja väljendab SRV igal aastal oma lõpphinnangut (sedastust) kõikide auditeeritud organisatsioonide aastaaruannete kohta, kaasa arvatud tulemuste aruanne. Arvamus põhineb hinnangul selle kohta, kas valitsusele esitatud teave on kõikides esmatähtsates aspektides erapooletu;

612. 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.

613. 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.

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

6.4 Kulude pool

615. Rahvusliku eelarve kulude poolel 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.

616. 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 Audiitorkoguga (ECA-ga) ning asetaks need seega võrdsele tasandile.

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

618. Lisaks sellele on SRV-le tehtud ülesandeks organiseerida Euroopa Audiitorkogule

toetust nende audititegevuses Suurbritannias ja tegutseda põllumajanduse valdkonnas atesteerimisametina 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 SRV pädevust näiteks saamaks teavet, millel võivad põhineda otsused ja läbirääkimised. SRV on samuti esindatud Riiklikus Pettusekomitees, organisatsioonis, mille põhiülesanne on olla vahendajaks koostöös ja kogemuste vahetamisel riigiasutuste ja ministriumide vahel, mis vastutavad EÜ fondide õige, säästliku ja ohutu kasutamise eest Suurbritannias ning seoses meetmetega, mida tuleb rakendada kahtluse korral, et fondide ei kasutata asjakohaselt.

7. Ühenduse finantside integreerimine rahvuslikku eelarvesse

7.1 Põhiprintsiibid

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

7.2 Rahvusliku eelarve formaat

620. 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.

- Üks vägagi praktiline küsimus, mida SRV 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.

- aastaaruanne mängib olulist osa Suurbritannia riiklike nõuete ja Rooma lepingu tingimuste tagamisel ning alusepanekul nõutavale vastutusele. Suurbritannias vastu võetud halduslahendustega seoses hindame, et lisaaudit, mida me teeme EL liikmeksõleku tagajärjel, kujutab endast ligikaudu kümme inimaastat turvalisuse, asjakohasuse ja mõjususe kontrolliks tavapäraistes fondivaldkondades.

- See vastab umbes 4 % meie auditipersonali ressursidest. See hõlmab programmide, eesmärkide ja piirkondade jne läbivaatust, turvalisuse aspektide 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.

621. 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 auditiülesandest, näiteks EPATF-Tagatisseksioonis Komisjonile esitatud aastase raamatupidamisteabe kinnitamine,

622. Suurbritannia 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.

7.3 Eelarve laekumiste käsitlemine osakondade eelarvetes

623. 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.

624. 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 Suurbritannia avalikus halduses kõikidel asjakohastel tasanditel. Eriti oluline on jälgida puuduste riski punktis, kus mitmete asjaomaste asutuste tegevused ristuvad.

625. 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 liikmeksõleku tulemusel Suurbritanniale kohalduvates kontrollihaldussüsteemides erinevad mõnes olulises aspektis meie riiklikust toimimistavast. See tähendab, et alati ei ole Suurbritannia ametnikel neid kontrollisüsteeme lihtne mõista ja rakendada.

626. Liikmesriigina – ja pidades eriti silmas asjaolu, et EÜ eelarve turvaline, asjakohane ja mõjus kasutamine on saanud Suurbritannias põhiküsimuseks – peab Suurbritannia vältima riski sattuda olukorda, milles meie riiklik usaldatavus on ohustatud.

627. Lisaks sellele võib ohustatud olla avalikkuse usaldus EÜ projekti seaduslikkuse suhtes.

8. EL finantsministeeriumidele strateegilist huvi pakkuvad valdkonnad

628. 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 SRV kontrollikvaliteet seoses sellega, kuidas Suurbritannia EÜ fonde käitlevad asutused oma kohustusi täidavad.

629. Kuigi Suurbritannia, nagu ka muud liikmesriigid, on omaks võtnud, et peab järgima olemasolevaid EÜ reegleid, ei tuleks reegleid pikas perspektiivis vaadelda muutumatutena. See tähendab, et SRV peab analüüsima ka mittemõjususe riske mitmesuguste EÜ fondide ja süsteemide sees ja vahel ning eesmärkide vastuolusid nende fondide ja süsteemide vahel.

8.2 Finantsjuhtimine ja pettus

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

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

632. Lähenemisviisid, väärtused ning kogemused haldussüsteemide ja muude tegurite vallas, millel EÜ õigusaktid ja muud reguleerimisstruktuurid põhinevad, erinevad Suurbritannias 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. SRV audiitoritel ei ole alati olnud eriti kerge mõista lähenemisviiside erinevuse aluseks olevaid põhjuseid.

8.3. Eelarvedistsipliin

633. Keeleoskusega seotud raskused on osa mõistmisprobleemist. Teine on liikmesriigiti erinev halduslähenedamine ja traditsioonid. Suurenenud kogemus keelteskuse 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.

634. Seetõttu alustasime Suurbritannia 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 SRV puhul.

8.4 Avaramad EL strateegiad seoses finants- ja majandusmõjudega

635. SRV 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. SRV-s alahinnati seda probleemi ning mitmes muus Suurbritannia riigiasutuses on ilmnenu tõlkimise ja mõistmise probleemid.

9. Administratiivsed ja protseduurilised korraldused

9.1. Rahandusministeerimude vaheline koostöö

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

alaseid seminare.

637. Mõne viimase aasta jooksul on Suurbritannia 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.

9.2. EÜ eelarvega seonduva korraldus rahandusministeeriumide sees

638. 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 igäüks seda seadet kasutada ja otsida iseteeninduse alusel teavet ning vajadusel aitavad teda raamatukogu töötajad.

639. 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 Suurbritannia keeles, eelkõige juriidilistele dokumentidele ja kohtuasjadele/õigusküsimustele ning erianandmebaasidele, nt andmebaasile EÜ direktiivide ja määruste rakendamise kohta Suurbritannia õigusaktides.

640. Pidasime samuti tähtsaks alustada dialoogi Euroopa Audiitorkoguga, SAI kolleegidega ja muude riikidega ning Komisjoniga, et mõista paremini EÜ eelarve kasutamise seotud halduse ja kontrollmehhanismide suhtes kehtivaid nõudeid ja ootusi ning aidata meie partneritel mõista „Suurbritannia 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.

9.3. Rahandusministeeriumi suhted teiste ministeeriumidega

641. 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 ECA-d ja on keskuseks, kui ECA ametnikud auditieesmärkidel liikmesriike külastavad.

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

- Suurbritannia õigusaktide valguses, mis käsitlevad avalikku juurdepääsu teabele, iseloomustab SRV 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 Suurbritannias, avalik ja kättesaadav ka Ühenduse asutustele ning nende töötajatele. Lisaks sellele arutame oma auditiplaane Euroopa Audiitorkoguga ja edastame oma aruanded ECA-le kohe pärast avaldamist.

9.4. Alaline esindus Brüsselis

642. 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 auditilähenedamise suhtes, mis on kõigile vastuvõetav.

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

10. Ühenduse finantsjuhtimise perspektiivid mõne lähima aasta jooksul

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

645. 1995-96. aastal keskendus auditeerimine sellele, et aidata tagada EÜ eelarvefondide turvaline ja asjakohane kasutamine vastavalt suurte vigade tekkeriski kriteeriumile. Teisisõnu keskendus SRV valdkondadele, mille puhul peeti suurte vigade tekkeriski kõige suuremaks. Selles etapis kasutati kogemuste saamiseks peamiselt mõjususeauditit.

646. 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 siseauditüksuste ülesehitusele. Suurtele piirkondliku ülesehitusega ja/või seoses toimingute rakendamise allapoole suunatava vastutusega riigiasutustele kehtestatud uue seadusnõude tulemusel muutusid need uued auditüksused kohustuslikuks. See kohustus kehtestati EÜ nõuete ja audiitorite mitme aasta jooksul tehtud kriitika tagajärjel.

647. Selles etapis hõlmas oluline osa analüüsist hindamist, kuidas asjaomased asutused kaovatsesid toimida seoses ebahariliku olukorraga Suurbritannia 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.

11. SEM 2000

648. Teine staadium hõlmas hindamist, kas kasutatavad haldustoimingud ja arvutisüsteemid on tegelikult usaldusväärsed, ohutud ja tõhusad.

649. 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.

650. Selles staadiumis alustasid nii Komisjon kui ka ECA visiitide tegemist Suurbritannia, et vaadelda ja uurida Suurbritannia halduslahendusi. ECA valmistas ette ka esimest auditoruanne, kasutades garantiaruande (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 SRV statistilist üldkogumit sama moodi kui ECA.

651. Meie arvates võib SOA metodoloogia kergesti viia selleni, et hulgaliselt auditivahendeid kulutatakse valdkondadele, kus tegelikke probleeme ei ole.

652. Riskil põhineva ja tähtsusel põhineva meetodi ja SOA metodoloogia kombinatsioon võib siiski olla väga kasulik ning muuta auditi tõhusamaks ja mõjusamaks.

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

653. Samuti tõstatati küsimus, kas riiklik auditasutus võib endale võtta kinnitava asutuse ülesande. SRV suhteline eelis oli selles valdkonnas veelgi selgem. EPATF-Tagatisseksioonis maksete eest vastutavat üksust auditeeritakse igal aastal. Esitatakse auditoruanne, 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. SRV töötajate arvates ei olnud auditisertifikaadi väljaandmiseks omal vastutusel seoses arvepidamisteabega mingeid põhiseaduslikke takistusi. Suurbritannia valitsus määras SRV kinnitavaks asutuseks. Jaanuari lõpus 1997 andis SRV selles rollis välja oma esimese auditisertifikaadi.

654. 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 tagatisseksioonis. Asjaomastes asutustes arendatakse Komisjoni sisekontrolliasutuse ja siseauditifunktsiooni vahel vastupidavaid ja püsivaid

suhteid.

Lisa 1. Tehniline märkus Euroopa Ühenduse eelarve ja Ühendkuningriigi riiklike finantside vahelise seose kohta

1. Sissejuhatus

655. Need suhted põhinevad Nõukogu seadluse sätetel, mis sedastavad, et siseauditi-funktsioonid peavad eksisteerima riiklikul tasandil, et oleks võimalik Ühendusele kinnitada, et liikmesriik rakendab rahuldavat finantskontrolli. Komisjoni enda siseaudiitorite ja fondide eest vastutavate asutuste siseaudiitorite koostöö on vormistatud kokkulepetena (protokollidena).

2. Tähtsamad arvnäitajad

656. Kesksel tasandil taotles ja valmistas seda ülesannet algetapis ette Suurbritannia 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 auditaruannetele ja dokumentidele. Riiklikul või Ühenduse tasandil tuleb teiste audiitorite kõnealust fondi käsitlevad aruanded esitada selleks, et anda teavet.

3. Eelarve tulude pool

657. Kokkulepped sisaldavad ka suuniseid üldisteks meetoditeks, mida kasutada, tagades sellega, et osapooled saaksid toetuda üksteise tulemustele. Lisaks sellele sisaldavad kokkulepped valikuvõimalusi seoses ühisauditite rakendamisega. SRV toetab siseaudiitorite pädevuse arengut ja hindab nende auditiplaani ning tehtud töö kvaliteeti.

4. Eelarve kulude pool

658. Algavad Ühenduse algatused mis on uued, niipalju kui meie asjasse puutume, ja mis toimivad olemasolevate haldusstruktuuride vastaselt. On kahtlane, kas me suudame nendes valdkondades EÜ eelarve turvalise ja asjakohase käitlemise nõuetele vastata ning seda kinnitab ECA viimane aastaaruanne. 1997. aasta alguses esitasime aruande kahe valitsuse ülesande kohta EL vallas. Me analüüsisime haldussüsteeme Suurbritannia sotsiaalfondis ja piirkondlikes fondivaldkondades ning kontrollisime, kas need järgivad kehtivaid standardeid nii teoorias kui ka praktikas. Samuti püüdsime määrata, milliseid muutusi nõutaks, kui arveldussüsteemi rakendataks nendes valdkondades.

4.2 Riiklike kulude planeerimine

659. Võtmeküsimusteks on:

- 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.

660. 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.

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

662. Need järeldused hõlmavad küsimusi, mis suurendasid puuduste tekkeriski valitsuse suutlikkuses rakendada EÜ eelarvet ohutul ja turvalisel viisil, asjakohaselt ja tõhusalt.

Siia tuleb tabel:9

Siia

tuleb

tabel:10

9 Eelmise aasta põhjal.

10 Siin võimalikud väikesed parandused

663. Ajalooliselt seega kalduvad need küsimused andma organisatsioonivälistele 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.

664. 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.

665. 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.

666. 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.

667. 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.

668. EUROPES¹¹ mehhanism kohaldub Ühenduse sisepoliitikale (teaduslikud uurimused, Transeuropean Networks¹² ehk TENS ja kultuuri-, tervise-, keskkonna jm. strateegiad). 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.

669. EUROPES mehhanism tasaarveldab Ühendkuningriigi riikliku sektori laekumised

¹¹ Termin EUROPES on kombinatsioon sõnadest "European" ja "Public Expenditure Survey", mis on Ühendkuningriigis kasutatav protseduuri riiklike kulude fikseerimiseks.

¹² Transueopean Networks on peamiselt raudteed, mõnikord teed ja infotehnoloogia süsteemid.

EUROPES korrigeeringuga. Selliseid avaliku sketori tulusid koheldakse vastavalt ülalkirjeldatule.

670. EUROPES funktsioneerib vastavate osakondade baselines vähendamise teel. Osakonnad peavad põhjendama lisarahade soovi, kui nad tunnevad, et eelarve vähendamine võib oluliselt kahjustada riiklike eesmärkide saavutamist.

EPATF-TAGATISTE FONDI TEGEVUSE JUHTIMINE LIIKMESRIIKIDES

Brian Gray¹³

1. Otsuste tegemise kord

671. Peaaegu kõiki Garantiifondi meetmeid finantseeritakse sajaprotsendiliselt Ühenduse poolt.¹⁴ Maksed sooritatakse siiski liikmesriikide poolt ja Ühendus teeb tagasimakse viis nädalat hiljem.

672. Komisjon jagab igale liikmesriigile igakuise ettemakse. Liikmesriik jagab selle raha mitmesuguste rahasaajate vahel 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. Nõukogu regulatsioonid kehtestavad detailsed reeglid makseagentuuride organisatsiooni ja akrediteerimise, raamatupidamisprotseduuride ja erinevate tegevuste kohta kehtivate kontrollimeetmete sageduse ja tugevuse kohta.

673. 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.

2. Tagatiste fondi personal Brüsselis

674. Lisaks tegelike aruannete selgitamisele, vastutab Euroopa Komisjon juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeerimise eest igas liikmesriigis, ja kus avastatakse nõrku kohti /puudusi, nõutud summade korrigeerimise eest. Selline korrigeerimine, mida võidakse rakendada kuni kaheks aastaks pärast finantsaasta lõppu, toimub sellepärast, et ei suudeta säilitada rahuldavaid süsteeme, kaasa arvatud ettenähtud sageduse ja intensiivsusega kontrollide läbiviimine.

675. Siseauditit teostavad Põllumajanduse Peadirektoraat, Kalanduse Peadirektoraat ja Finantskontrolli Peadirektoraat. Välist kontrolli /auditit teostab Euroopa Kontrollikoda.

3. Teenuste korraldus liikmesriikides

676. Erinevalt EPATF-toetusfondist, mille puhul finantseerimine on 100 % Euroopa Ühenduse eelarvest¹⁵, 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

¹³ Brian Gray on alates 1992 DG VI, AI.3 üksuse juht, vastutades EPATF-Tagatiste arvete selgitamise eest. Varem on ta töötanud Euroopa Kontrollikojas (arenguabi – 10 aastat) ja Garantiifondis (3 aastat). Ta on litsentseeritud raamatupidaja ja kuni 1978. aastani oli ta auditi direktor firmas Deloitte, mis tegutseb Zambias ja Londonis.

¹⁴ Erandiks on kaasnevad meetmed (põllumajandus-keskkondlikud, metsanduse ja sissetulekute abiprogrammid), mida kaasfinantseeritakse Ühenduse poolt 50 kuni 75 protsendi ulatuses.

¹⁵ Määruse 729/70 artikkel 1(4).

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.

3.1. Nõuete töötlemine, verifitseerimine ja väljamaksmine

677. 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.

678. Komisjoni teenistused näevad ette struktuurifondi regulatsioonid, mis annavad neile õiguse teha kohapeal kontrollimisi tegevuste osas, mida finantseeritakse struktuurifondide kaudu ja rahvuslike juhtimis- ja kontrollisüsteemide osas. Komisjoni teenistused võivad liikmesriigilt nõuda samuti kohapeal kontrollimiste tegemist tõendamaks maksetaotluste määrustepärasust.

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

680. Ühenduse omavahendid koosnevad tolli ja põllumajandusmaksudest, lisaväärtuse maksul põhinevast ressursist ja komplementaarsest ressursist, mis põhineb rahvuslikul koguproduktil. Mis puutub traditsioonilistesse omavahenditesse (toll- ja põllumajandusmaksud) kogutakse neid majandusagentidelt isikutelt liikmesriikide poolt vastavalt nende rahvuslikele protseduuridele, mida kohandatakse vajadusel, et nad oleksid vastavuses Ühenduse omavahendeid kohta kehtivate regulatsioonidega.

681. 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.

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

683. Tänu ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitika (EPATF-tagatisfond) ja struktuurifondide operatsioonide laiaulatuslikule 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.

3.2 Auditi osakonnad

684. Komisjon finantskontrollis ülddirektoraadi vastutavaks kohapeal toimuvate

kontrollmissioonide (kontrollimiste ja auditite) koordineerimise eest, mida Komisjoni teenistused liikmesriikides teevad. Sel eesmärgil on finantskontrolli ülddirektoraat käivitanud kaks aktsiooni tihedalt konsulteerides ülddirektoraatidega, mis vastutavad ühise põllumajanduspoliitika (EPATF- toetusfondi) ja struktuurifondide juhtimise eest.

4. Arvete selgitamine

685. 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 maksete agentuuridele?. Eesmärgiks on liikuda kokkulepitud ja konsolideeritud programmide poole, mis on kättesaadavad iga-aastase kontrolli- ja auditite tegemise algusest saadik.

686. 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:

- Protokollile kirjutavad alla Komisjoni finantskontrolör ja liikmesriigi poolt tsentraalne kontrolliametkond, kus selline olemas on, või asjakohane minister koos siseauditi juhatajaga liikmesriikides, kus on teistsugused kontrollistruktuurid.

- Komisjoni kasutatav auditite metodoloogia süsteemide audititeks on protokollide lahutamatu osa, mida vajadusel täiendab rahvuslik kontrollimetodoloogia ja ühist metodoloogiat kasutatakse konkreetsete programmide või aktsioonide auditite puhul. Audit võetakse ette eraldi või koos liikmesriigi kontrollorganitega ja Komisjoni teenistustega.

687. 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.

688. Siis korraldatakse kooskõlastamiskohtumine, milleks Komisjon valmistab ette kokkuvõtte leidudest iga fondi kohta liikmesriigis, mis koostatakse Komisjoni teenistuste, Euroopa Audiitorkogu ja rahvuslike kontrolliametite aruannete põhjal.

689. 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.

690. Euroopa Audiitorkogu, mis saab kohtumisel käsitletud materjalid, kaasa arvatud konsolideeritud programmi, koostab samuti osutava 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.

FINANTS- JA AUDIITORKONTROLL EUROOPA LIIDUS

Alan Pratley16

1. Sissejuhatus

691. Finants- ja audiitorkontrolli eesmärk Euroopa Liidus on anda maksumaksjale Ministrite Nõukogu ja Euroopa Parlamendi läbi kindlustunne, et Euroopa Liidu fondidega käiakse hästi ümber ja 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

692. 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.

693. 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 kontrollile /auditile riiklikul, regionaalsel või kohalikul tasandil.

694. 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 /kinnitamisega 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

16 Hr. Alan Pratley on alates 1990. aastast olnud Euroopa Ühenduste Komisjoni finantskontrolöri asetäitja. Ta ühines Komisjoniga 1973. aastal ja töötas administratsiooni ja finantskontrolli valdkonnas, sealhulgas eelarve, finantskontrolli ja –haduse eest vastutava komisjonäri kabinetiülema asetäitjana ja peaadministratsiooni direktorina.

puhul ühenduses vastavate siseaudiitoritega liikmesriigis).

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

695. 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.

696. 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.

697. 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.

698. 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

699. EPATF toetusfondist finantseerib Komisjon 100 protsenti aktsioonidest? ja jagab igale liikmesriigile igakuise ettemakse. Liikmesriik jagab selle raha mitmesuguste rahasaajate 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.

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

701. Siseauditit teostavad Põllumajanduse Peadirektoraat, Kalanduse Peadirektoraat ja Finantskontrolli Peadirektoraat. Välist kontrolli /auditit teostab Euroopa Kontrollikoda?.

4.2. Struktuuri- ja sidusfondid.

702. Erinevalt EPATF-toetusfondist, 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.

703. 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.

704. Komisjoni teenistused (Sotsiaalküsimuste, Põllumajanduse, Kalanduse, Regionaalse Arengu ja Finantskontrolli Peadirektoraadid) kindlustavad siseauditi 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?.

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

4.3. Ühenduse tulud.

706. Ühenduse omavahendid koosnevad tolli ja põllumajandusmaksudest, lisaväärtuse maksul (lüh VAT) põhinevast ressursist ja komplementaarsest ? /täiendavast ressursist, mis põhineb rahvuslikul koguproduktil ? (lüh GNP-I). Mis puutub traditsioonilistesse omavahenditesse (toll- ja põllumajandusmaksud) kogutakse neid majandusagentidelt /esindajatelt /toimivatelt isikutelt liikmesriikide poolt vastavalt nende rahvuslikele protseduuridele, mida kohandatakse kui vaja /vajadusel, et nad oleksid vastavuses Ühenduse omavahendeid 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.

707. Mis puutub VAT-il põhinevasse omavahendisse, teostatakse VAT-iga maksustatavate isikute kontrole 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.

708. Tänu ühise põllumajandus- ja kalanduspoliitika (EPATF-tagatisfond) ja struktuurifondide operatsioonide? laiaulatuslikule iseloomule, on oluline kindlustada, et Komisjoni ja liikmesriikide kasutuses 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.

709. 1979. a tegi Komisjon finantskontrolli ülddirektoraadi vastutavaks kohapeal toimuvate kontrollmissioonide /käikude (kontrollimiste ja auditite?) koordineerimise eest, mida Komisjoni teenistused liikmesriikides teevad.

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

711. 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 keskenduks /oleks suunatud suurima riskiga valdkondadele. Parandamaks koordineerimist veel liikmesriikides korraldavad Komisjoni teenistused kaks korda aastas koosolekuid /kohtumisi liikmesriikide maksete agentuuridele. Eesmärgiks on liikuda kokkulepitud ja konsolideeritud programmide

poole, mis on kättesaadavad iga-aastase kontrolli- ja auditi tegemise? algusest saadik.

712. 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:

auditimetodoloogia reastamise /joondamise;

kokkulepitud ja konsolideeritud auditi aastaprogrammid ja valminud aruannete vahetamine;

asjakohaste andmete andmine auditi jälje /jäljestiku kohta.

713. 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 protokollid lahutamatu/integraalne 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.

714. 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 /indicative 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 Audiitorkogu 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 Audiitorkogu, mis saab kohtumisel käsitletud? materjalid, kaasa arvatud konsolideeritud programmi, koostab samuti osutava 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.

715. Protokollide kolmas osis /element - auditi jälg /jäljestik - 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 /kinnitamist 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 tulusaajani /abisaaajani /toetusaaajani mõistliku ajaga ja et on võimalik võrrelda /kokku viia Komisjonile esitatud maksenõuded tegelike lõpptoetusaaaja kulutustega või regionaalsel või rahvuslikul tasandil. Selge auditi jäljestik hõlbustab audiitoritel kontrollimist et eluvõimelised /töökindlad seaduslikkuse ja

määrustepärasuse kontrollid /kontrolliabi vahendid on omal kohal ja funktsioneerivad rahuldavalt.

6. Teiste valdkondade kulutuste ja tulude /laekumiste finantskontroll ja audit

716. 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%

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

718. Finantskontrolli ja auditi koordineerimine liikmesriikide võimudega /kompetentsete asutustega on hästi väljaarendatud seoses omavahendite kogumisega. i.e. laekumistega liikmesriikidest, mis kindlustavad eelarve tasakaalu. Liikmesriikide ja Komisjoni nõuandva komisjoni (advisory committee) kontekstis /raames? arutab Komisjon tavaliselt kaks korda aastas liikmesriikidega nii kontrolliprogramme kui ka auditite peamisi tulemusi. Moodustatud on samuti auditi alamgrupp (sub-group) vahetamaks olulist auditi alast informatsiooni ja kogemusi. koordineerimine on hästiarenenud ka teadusuuringuteks ettenähtud toetuste valdkonnas, mille eesmärgiks on täiendada rahvuslikke uurimisprogramme.

719. 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.

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

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

6.1 Ida- ja Kesk-Euroopa riigid /maad.

722. EL-u 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 keskses ministriumides. Käesolevas artiklis keskendutakse PHARE programmide tegevustel maades, kes taotlevad liitumist Euroopa Liiduga ja järeldustel, 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)

723. 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 riigihanked lepingutega, mis saadakse võidetakse pakkumiskonkursside protseduure läbides. Samal ajal pidid need maad kohanema vabaturu tingimuste sissetoomise destabiliseeriva mõjuga.

724. Komisjon on püüdnud kasutada Phare programmi algusest peale osana õppimisprotsessist, mis on mõeldud nende maade administratsioonile. Lisaks projektijuhtimise kohta käiva teabe? /kogemuste importimisele enamasti lääne konsultantide kaudu, on PHARE moodustanud projektijuhtimisüksuste (PMU-de) võrgustiku. Need PMU-d on istutatud olemasolevasse administratiivsesse struktuuri, tavaliselt asjakohasesse keskses ministriumisse. PMU-d on juhtinud ministri vanemametnik ja seal töötab ministriumipersonal, keda täiendatakse välismaiste ekspertidega, kes töötavad ajutiselt lepingute alusel Komisjoni ja erinevate EL-i konsultatsioonifirmade vahel. Eesmärgiks oli, et sel viisil omandavad rahvuslikud ametnikud teabe töö käigus perspektiiviga, et ministrium oleks ise võimeline üle võtma projektide juhtimise ja kontrollimise sel viisil nagu EL-i liikmesmaade ministriumid juhivad ja kontrollivad struktuurifondi projekte.

725. 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 /tulemuslik kui kavatsatud ja ministriumide 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 /rahvuslike ametnike /rahvusriigi 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

726. 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 finantskontrolöri 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 audiitorkogule või riigikontrollile /kas audiitorkogu või riigikontrolli näol, mis mõningatel juhtudel annab aru parlamendile. Mõnedes maades võib kõrgeim kontrolli/auditiasutuskombineerida 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 /oli osaks valitsusest.*

727. Kontaktide järel DG XX-ga ja Euroopa Audiitorkoguga on mitmed Kesk-Euroopa maad väljendanud huvi Euroopa Liidu ja tema liikmesriikidele sarnase institutsionaalse lähenemise ja avalike fondide kontrolli metodoloogia omaksvõtmise /tarvitusele võtmisesuhtes. Kõige märkimisväärsmaks näiteks on Ungari, kus on valitsuse tasemel loodud siseauditi amet / 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 respektieritaks. Ungari on samuti moodustanud "klassikalise" välise kontrolli ehk kõrgeima auditiasutuse, mis annab aru otse parlamendile ja mida nimetakse Riigikontrolliks (State Audit Office).

728. 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 /abiskeemidega. Saadakse aru põhimõttest, mis on talletatud EL-i lepingu artiklis? 209(a), et liikmesriigid suhtuvad samasuguse hoolega EL-i fondide haldamisse /juhtimisse, et võidelda pettuse vastu, kui oma riigi/rahvusliku eelarve haldamisse.

729. DG XX/Finantskontroll uurib võimalusi praktiliseks koostööks finantskontrolli ja auditiasutustega Kesk-Euroopa maades. Ungari Valitsuse Kontrolliamet on juba kontrollinud PHARE programme ja on koostöös DG XX-ga huvitatud struktuuri /raamistiku /põhikuju 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 säteinstitutionaalse arendamise /ülesehituse projektide kohta ja sellekohane erialane abi?.

730. Jätkuvalt peab sihteesmärgiks olema julgustada Kesk-Euroopa maid välja arendama efektiivsed sisekontrolli abinõud ministeeriumites kesk-, regionaal- ja kohalikul tasandil, et oleks korralik arvestus fondide haldamise /juhtimise ja projektide täitmise /läbiviimise 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

731. Ühenduste eelarvestamise protseduuridel on kolm põhielementi.

732. 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 tuluartiklile). 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).

733. 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.

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

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

736. 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.

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

738. Lühidalt:

1. Komisjon koostab esialgse eelarveprojekti eelmise aasta mais.
2. Nõukogus toimub esimene lugemine juulis eelarveprojekti vastuvõtmiseks. Järgnevad arutelud presidentuuris, Komisjonis ja Parlamendis (trilooogia) 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.

739. 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.

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

741. 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

742. Üheksateistkümnes peadirektoraat 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 peadirektoraat, eelarved; ja Catherine Bourtembourg, peadirektori asetäitja, IIAS.

Lisa 2. Arvete selgitamise protsess

743. 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 /tulemuslik 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.

744. 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 finantskontrolöri mudelit.

745. Tehingute kontrolli koos tsentraliseeritud siseauditi funktsiooniga nagu mitmetes EL liikmesriikides ega kasutada 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 (supervise) rahandusministrium. Enamikus Kesk-Euroopa maades on olemas välise auditi funktsioon (kõrgeim kontrolliasutus)sarnane kas audiitorkogule või riigikontrollile /kas audiitorkogu või riigikontrolli näol, mis mõningatel juhtudel annab aru parlamendile. Mõnedes maades võib kõrgeim kontrolli/auditiasutuskombineerida 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 kontrolliministrium, mis kuulus valitsuse koosseisu /oli osaks valitsusest.

746. Kontaktide järel Euroopa Audiitorkoguga 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 rahandusministriumis alluvuses, mis nüüd annab aru otse peaministrile. Tema ülesandeks on jälgida riigieelarve täitmist ja tagada, et mõistliku finantsjuhtimise põhimõtteid korralikult respekteritaks. Ungari on samuti moodustanud "klassikalise" välise kontrolli ehk kõrgeima auditiasutuse, mis annab aru otse parlamendile ja mida nimetakse riigikontrolliks.

747. [Ühendkuningriigis on finantstagajärgede tulemuseks nõue riigikassalt.]

Lisa 3. Vajalike terminite nimestik

<i>A priori audit</i>	<i>Vt ex ante control</i>
<i>A posteriori audit</i>	<i>Vt ex post control</i>
<p>Accountability - kohustus aru anda, aruandekohustus 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 ministriumite 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> –raamatupidamise kontrollimeetmed raamatupidamis- arvestuse ja aruandluse kontrollid (kontrolliabi- nõud)</p>	<p>Need protseduurid ja dokumentatsioon, mis on seotud varade kaitsmise, finantstehingute läbiviimise ja kajastamisega ning finantsaruannete usaldatavusega. Põhinevad sageli rahandusministeeriumi või <i>SAI</i> 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> - kohustuste konto?</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. detsembril tegema kohustuste kontole sissekande ECU 50 000.</p>
<p><i>Administrative controls</i> - Administratiivsed kontrolli- meetmed (kontrolli-abinõud)</p>	<p>Viitavad mitterahalistele protseduuridele ja ministeeriumite dokumentidele, mis tagavad kinnipidamise reeglitest, mis kehtivad järgmiste tegevuste kohta:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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</i> (1).
<p><i>Appropriation accounts</i> - määratud konto</p>	<p>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.</p>

<p>Audit - audit, kontroll,</p>	<p>Võidakse viia läbi juhtkonna nõudmisel /tahtel (<i>internal audit</i> - siseaudit) või <i>SAI</i> või mingi teise sõltumatu audiitori poolt, et täita seadusest tulenevat nõuet (<i>external audit</i> - välisaudit, väliskontroll, välisrevisjon). Siseauditi eriline ülesanne on jälgida juhtimiskontrollisüsteeme ja kõrgemale juhtkonnale nõrkadest kohtadest aru anda ning teha parandusettepanekuid. Auditite ulatus varieerub suuresti ja hõlmab:</p> <p><i>financial audits</i> - finantsaudit, mis katab finantsaruannete ja nende aluseks olevate raamatupidamissüsteemide kontrollimise;</p>
	<p><i>compliance or regularity audits</i> - määrustepärasuse audit/ õiguspärasuse kontroll -, mille käigus kontrollitakse seadustele ja administratiivsetele nõuetele vastavust, haldamise, finantssüsteemide ja juhtimiskontrollisüsteemide õigsust usaldatavust ja kõlblikkust;</p> <p><i>performace audits/value for money audits</i> -tegevuse tulemuslikkuse /väärtus raha eest auditid / tulemuskontroll, 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</i> (2).</p>
<p>Audit evidence - auditi/ kontrolli/ tõendusmaterjal</p>	<p>Audiitori kogutud tõendusmaterjal osana kontrolli protseduuridest.</p>
<p>Audit objectives - auditi/kontrolli eesmärgid</p>	<p>Auditiga plaanitud saavutuste defineerimine</p>
<p>Audit report - kontrolli aruanne</p>	<p>Tähistab audiitori aruannet, mis koostatakse pärast kontrollimise lõpetamist. Näiteks audiitori aruandes organisatsiooni finantsaruannete kohta tuuakse välja audiitori töö tulemused seoses finantsaruannete kontrollimisega.</p>

<i>Audit risk</i> - kontrolli risk	Tähendab riski, et audiitori sooritatud protseduuridega ei avastata asjaolusid, mis nende teadasaamisel nõuaks audiitori aruande muutmist.
<i>Audit sampling</i> - kontrollimaterjali valik	Tähistab olukorda, kus audiitori sooritatud protseduurid on valitud näidiseks aluseks olevast populatsioonist, mis on pigem olulised kontrollimise kui kogu populatsiooni seisukohalt
<i>Auditors certificate</i> - audiitori kinnitus(kirj)	Tähendab audiitori kirjalikku aruannet kontrollimise lõpetamisel. Näiteks audiitori aruandele, mis on lisatud organisatsiooni finantsaruannetele, võidakse viidata kui nende finantsaruannete audiitori kinnitusele.
<i>Authorization (financial)</i> kinnitus	Tähendab, et volitatud instants (isik) on kontrollinud tegevuse või tehingu kooskõla kindlaksmääratud nõuetega ja protseduuridega ning on seda allkirjaga tõendanud/kinnitanud. (300.03.2a)
<i>Budgeting</i> - eelarve koostamine, eelarveprotsess?	Tähistab protsessi, millega organisatsioon planeerib oma tuleviku finantstegevust
<i>Central agencies</i> - kesksed asutused	<p>Täidesaatva haru organisatsioonid mis koordineerivad ja juhivad kitsama alaga tegelevate ministriumite ja ametite tegevust. Riigiti võib praktika suuresti varieeruda, kuid reeglina peetakse kesksete asutuste hulka kuuluvaks:</p> <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 koordineerida. * Kõrgeim kontrolliasutus * Välisministeerium, teatud töövaldkondades nagu näiteks Eurointegratsioon.

<p>Clearance of accounts - aruannete selgitamine?</p>	<p>Vt lähemalt Lisa 2 Aruannete selgitamisprotsessist</p>
<p>Community Structural Frameworks Ühenduse struktuuri süsteemid</p>	<p>Need on EPATF juhtimissektsioon, FIG, ERDF ja ESF</p>
<p>Consolidated accounts – konsolideeritud aruanded</p>	<p>Need aruanded, mis koostatakse kajastamiseks ettevõtete grupi tegevust. Näiteks ministereerium 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), kontrollseade k-seadmed, k-meetmed kontrolliabi-nõud kontrollima</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 koopiat.</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><i>Due professional care</i> - vajalik/kohane/asjakohane ametialane hool/tähelepanu/suhtumine</p>	<p>Nõuab tähelepanu ja oskuste sel tasemel rakendamist, mida eeldatakse parajalt ettevaatlikult/ mõistlikult ja kompetentselt audiitorilt sarnastes tingimustes Vajalikkude ametialast suhtumist on rakendatud juhul, kui auditit viiakse läbi vastavalt selle kutseala tarvis kehtestatud standarditele.</p>
<p><i>Economy, efficiency and effectiveness</i> - säästlikkus /ökonoomsus, tõhusus, efektiivsus</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> (kulutustele) eelnev kontroll</p> <p><i>Ex post control</i> ka <i>A posteriori control</i> (kulutustele) 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 Väljast audiitorid välised audiitorid</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>

Financial control - finantskontroll	Vt Management control
Financial management - finants-juhtimine	Hõlmab juriidilised ja administratiivsed süsteemid ja protseduurid, mis pannakse paika võimaldamaks ministriumitel 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.
Financial statement - finantsaruanne	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.
Financial statement assertion - finantsaruande väide	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.
Findings - leiud	Faktide asjakohane konstateerimine. Kontrolli leiud ilmnevad võrdlusel sellega mis peaks olema ja mis on.

Fraud- pettus

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).

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:

Selle Konventsiooni järgi (kohaselt) koosneb Euroopa Ühenduse finantshuve kahjustav pettus järgnevast:

(a) kulutuste osas, mistahes tahtlik tegu või tegematajätmine

- 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 nad määratud olid.

(b) tulude osa, mistahes tahtlik tegu või tegematajätmine, mis on seotud:

-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; /tulemus on sama;

	<p>legaalselt saadud tulu väärkasutamine, mille mõju on sama.</p>
<p>Going concern – jätkuvuse printsiip</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 administratiivjuhtimine</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 - fondide 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 määratud abiandmise otsusega.</p> <p>Komisjoni rahastamisgraafik ei erine oluliselt raha haldava organi kulutuste graafikust.</p>

<p>Good operational management - hea operatsioonide/tegevuse 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><i>Irregularities</i> 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><i>Job description</i> ametijuhend</p>	<p>Ülesannete või tegevuste kogum, mida isik peab täitma ja mis piiritleb ameti või positsiooni funktsioonid, mida see isik täidab.</p>
<p><i>Management control</i> - juhtimis- kontroll sisekontroll</p>	<p>Või sisekontroll (<i>Internal control</i>) töökorraldus, tegutsemiskava ja protseduurid, mis aitavad tagada, et valitsuse programmidega saavutataks 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 <i>Accounting controls, Administrative controls, Control</i> (1).</p>

<p>Management Information Systems (MIS) -</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 (<i>FMIS</i>) - 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, lõpptulemused</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 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.</p>
<p>Output-tulem</p>	<p>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.</p>
<p>Own resources - omavahendid</p>	<p>EL omavahendid tähistavad tollimakse ja põllumajandusmakse (traditsioonilised omavahendid), ressursi, mis põhineb <i>VAT</i> maksul ja täiendavat ressursi, mis põhineb <i>GNP</i>-l.</p>

<p>Performance appraisal- tulemuslikkuse hindamine</p>	<p>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.</p>
<p>Performance audit - tegevuse tulemuslikkuse kontrollimine/ tulemuskontroll</p>	<p>Audit, mis hõlmab sotsiaalprogrammide (või mistahes teise tegevuse) säästlikkuse/ökonoomsuse, tõhususe ja efektiivsuse aspektide kontrollimist. Vt ka <i>ex post control</i>.</p>
<p>Performance measurement - tegevuse tulemuslikkuse mõõtmine</p>	<p>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.</p>
<p>Programme evaluation - programmi hindamine</p>	<p>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.</p>
<p>Principle of additionality - lisamise põhimõte</p>	<p>Lisamine tähendab, et Euroopa Ühenduse fondid ei peaks asendama, vaid peaks olema lisanduseks /lisaks rahvuslikele regionaalpoliitika fondidele.</p>

<p>Principle of subsidiarity - subsidiaarsuse /toetamise põhimõte</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 own 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
EÜL17, 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)

17 Euroopa Majandusühenduste lepingut teatakse ka Rooma lepingu nime all.

- 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.
- 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 põllumajandussuniste 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

Valdkond

2052/88

Nõukogu määrus (EMÜ) nr. 2052/88 24. juunist 1988 struktuurifondide ülesannete kohta ja nende tõhususe kohta ning nendevahelise ja Euroopa Investeerimispanga 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 rakendussätted, mis puudutab erinevate struktuurifondide vahelise ja Euroopa Investeerimispanga vahelise tegevuse koordineerimist ja muid olemasolevaid finantsinstrumente.

Tollialane koostöö

Määrus/direktiiv jne

Valdkond

210/97	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	Valdkond
595/91	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 struktuurapoliitika 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	Arbeitsmarktsservice (<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 peaauditör</i>), Ühendkuningriik
CAP	Common Agricultural Policy (<i>Ühtne põllumajanduspoliitika</i>)
CEC	Council of the European Communities või Central European Countries (<i>Euroopa Ühenduste Komisjon või 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 kuueteistkümmes 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 Ärahoidmise 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>)
ECA	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 Statistikalitus</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 Organiatsioon</i>)
ISC	Institutions Superieures de Controle (inglise keeles <i>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	Secrtaire General pour les Affaires Regionales (<i>regionaalasjade peasekretär Prantsusmaal</i>)
SGCI	Secretariat du Comite Interministeriel pour les Questions Economiques Europeennes (<i>Euroopa Majandusajade Ministeeriumidevahlise 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, peaauditori assistent
Riksrevisionsverket

ÜHENDKUNINGRIIK

Hr. Nick ILETT, EL rahanduse juht

Rahandusministeerium

Hr. Cliff KEMBALL, auditi juht

Riigikontroll