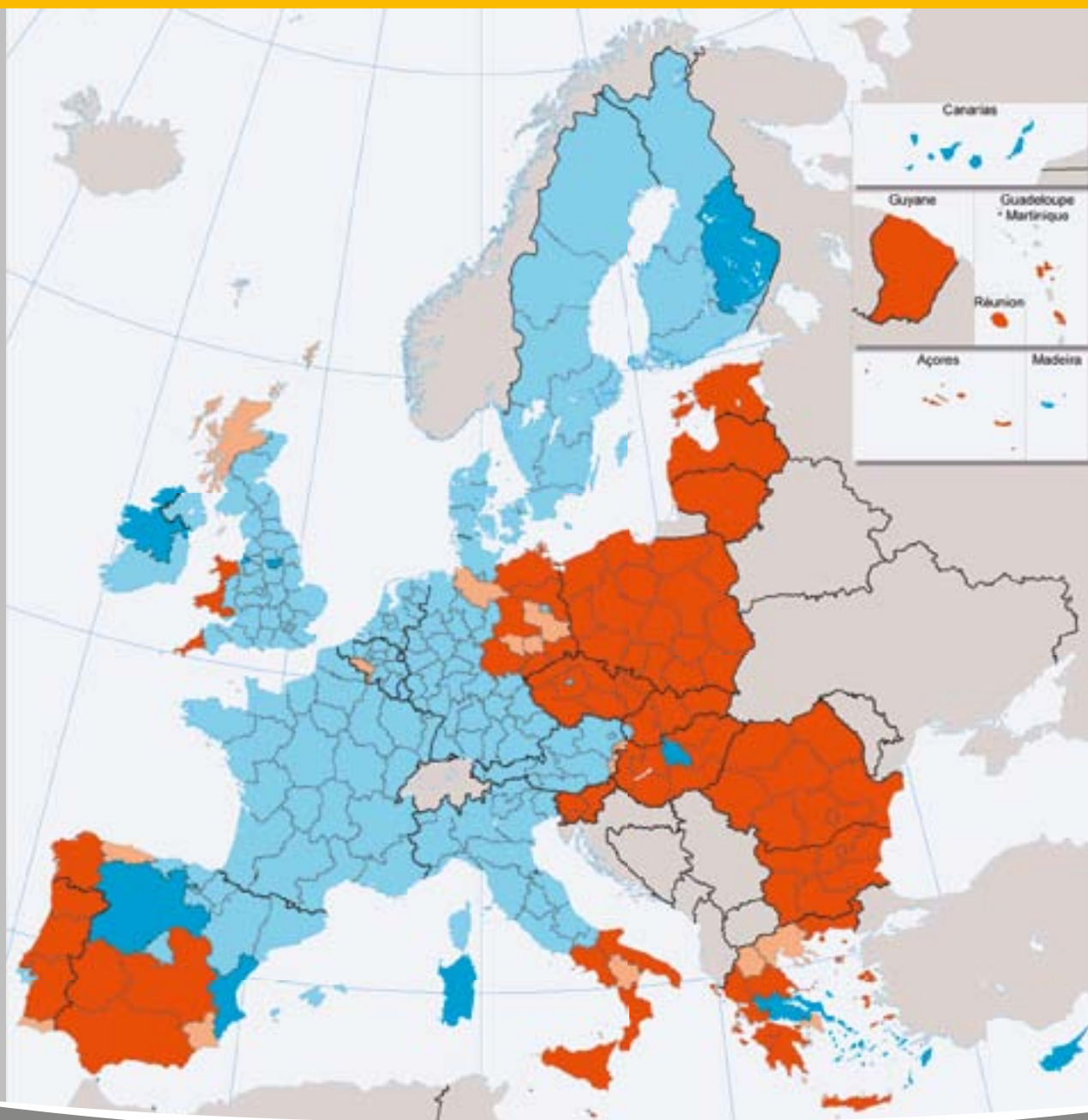




Ühtekuuluvuspoliitika kontrollsüsteem

Selle toimimine 2007–2013 eelarveperioodil



Sisukord

Eessõna	3
1. Sissejuhatus: ühtekuuluvuspoliitika – fondid, tegevused ja eelarved 2007–2013 eelarveperioodil	5
2. Teostamis- ja kontrollsüsteem	6–7
3. Kontrollsüsteem toimimas	8–11
4. Kontrollsüsteem aja vältel – kuidas saada kinnitust	12–13
5. Mis juhtub, kui leitakse probleeme?	14–15

Käsikiri valmis 2009. aasta oktoobris.

© Euroopa Liit, 2009

Reproduktsioon on lubatud juhul, kui väljaandja on sellest teadlik.

Trükitud Belgias

EUROOPA LIIDU VÄLJAANNETE TALITUS

L-2985 Luxembourg

DOI: 10.2776/62511

Fotod: lk 6, 7, 10, 11, 13, 14 © Istockphoto.

Toimetaja: Raphaël Goulet, Euroopa Komisjon, regionaalpoliitika peadirektoraat.

Käesolev brošüür on välja antud 22 Euroopa Liidu ametlikus keeles.

Antud väljaandes avaldatud arvamused kajastavad autori vaateid ning need ei ühti tingimata Euroopa Komisjoni seisukohtadega.

Paweł Samecki

Regionaalpoliitika
volinik



Vladimir Špidla

Tööhõive,
sotsiaalküsimuste ja
võrdsete võimaluste
volinik



Eessõna

ELi eelarvest kaasrahastatud ühtekuuluvuspoliitika programmidega muudetakse regionaalseid ja riiklikke majandusi investeringutega infrastruktuuridesse, ettevõtete arendamisse, väljaõppesse, innovatsioonidesse ja keskkonda; programmidega soodustatakse pikaajalist jätkusuutlikku kasvu ning luuakse juurde palju uusi töökohti.

Üks poliitika edukuse tähtsamaid tegureid on selle detsentraliseeritud teostamissüsteem. Programme juhitakse regionaalsel ja kohalikul tasandil, et valitud projektid just nende tasandite prioriteetidele vastaksid. Kuid kaasatavate organite arvu suurendamise ja kontrollimisahela pikemaks venitamise tõttu kaasneb sellega ka kõrgem kontrollirisk.

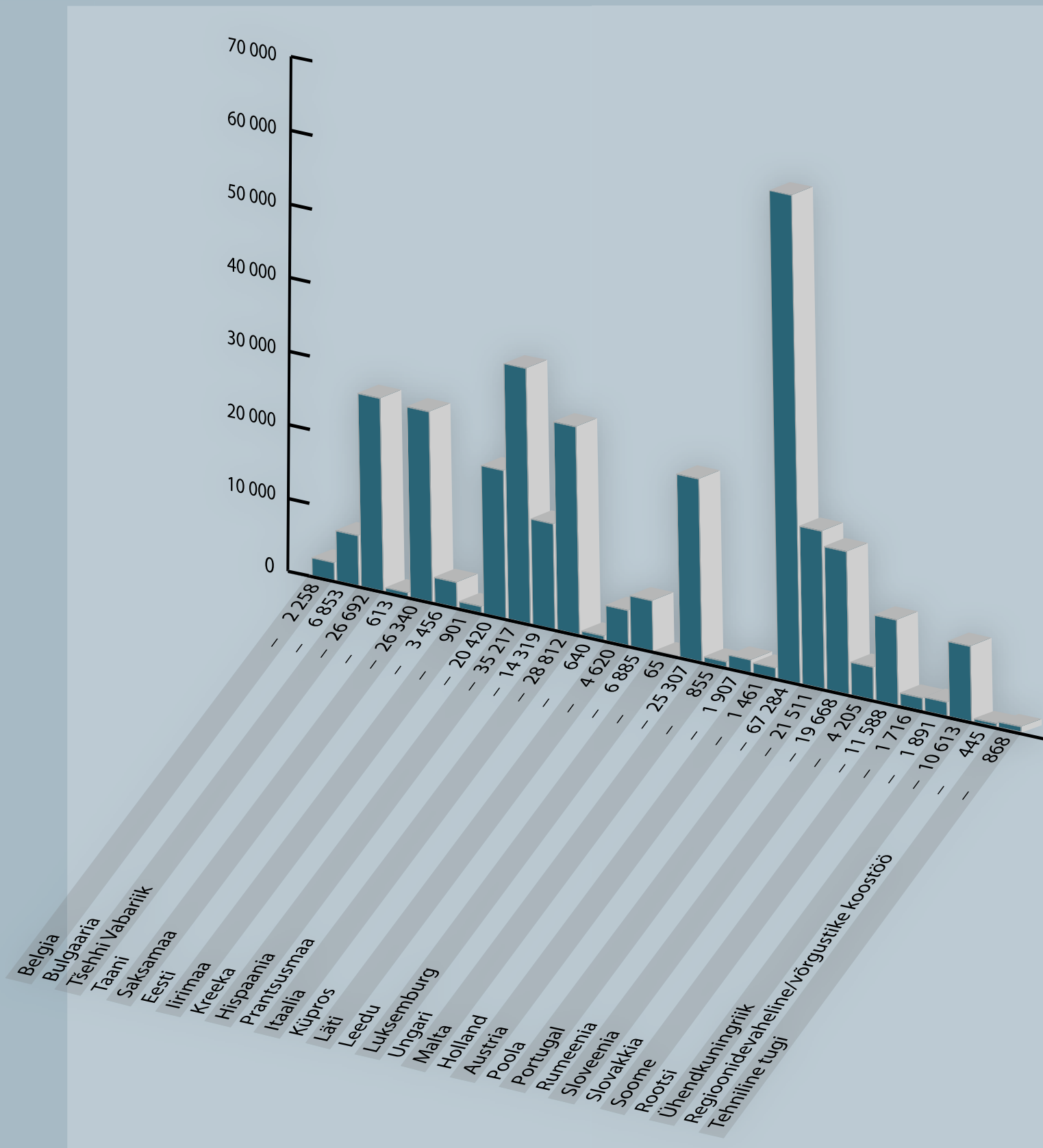
Et Euroopa Liidu maksumaksjate raha vastutustundeliselt kasutada, on vaja head väljaõpet ja juhendamist, millega oleks tagatud, et kõik osalised mõistavad kehtivaid eeskirju, ning samuti on vaja tõhusaid kontrollimisvahendeid vigade tuvastamiseks ja parandamiseks ning võimalike pettuste ärahoidmiseks.

Usume, et võttes 2007–2013 programmiperioodil kasutusele palju arusaadavama ja tugevama õigusraamistiku, saavad komisjon ja liikmesriigid üheskoos panna ühtekuuluvuspoliitika kontrollisüsteemi tõhusalt toimima, et saavutada just need standardid, mida ELi maksumaksjad ootavad ja mida Euroopa Parlament jälgib.

Paweł Samecki

Vladimir Špidla

ELi fondide jagunemine ühtekuuluvuspoliitikale perioodil 2007–2013 liikmesriikide kaupa (miljonites eurodes)



1

Sissejuhatus: ühtekuuluvuspoliitika – fondid, tegevused ja eelarved 2007–2013 eelarveperioodil

Ühtekuuluvuspoliitika rahastamine toimub seitsmeaastaste tegevusprogrammidega kolmest fondist

- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), mis rahastab infrastruktuuriprojekte, keskkonnainvesteeringuid, linnade uuendamist, kohalikku majandusarengut, sealhulgas ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtteid ning riikide- ja regioonidevahelist koostööd;
- Euroopa sotsiaalfond (ESF), mis rahastab väljaõpet, eriti puuetega ühiskonnagruppidele ja töötutele, ning haridus- ja väljaõppesüsteemide arendamist;
- Ühtekuuluvusfond, mis on eraldiseisvaks erieeskirjadega transpordi- ja keskkonnainfrastruktuuride rahastamise vahendiks.

2007–2013 finantsperspektiivi perioodil on liikmesriikide käsutuses 347,41 miljardit eurot Euroopa Liidu raha – või umbes 50 miljardit eurot aastas, üks kolmandik ELi eelarvest –, et vähendada ebavõrdsust regionaal- ja sotsiaalarengus.

ERDF ja ESF on algupärased struktuurifondid ja neid kasutatakse kogu Euroopa Liidu ulatuses. Ühtekuuluvusfond asutati aastal 1992 ning see piirub riikidega, mille rahvamajanduse kogutulu perioodil 2001–2003 oli alla 90% EL-25 riikide omast. Ühtekuuluvuspoliitika eelarvejaotused liikmesriigi kohta on seotud rahvaarvu ja riikliku SKTga.

2

Teostamis- ja kontrollsüsteem

Detsentraliseeritud teostamine vajab mitmetasemelist integreeritud kontrollsüsteemi

Ühtekuuluvuspoliitika kulutusi haldavad nõukogu ja kõik 27 liikmesriiki koos niinimetatud ühisjuhtimise süsteemi kasutades. Poliitika oluline osa on just see, et tegemist on detsentraliseeritud süsteemiga ja kõigepealt otsustavad liikmesriigid ning regioonid, kuidas rahasid kasutada ja vastutavad ise ka hea juhtimise eest. Koos liikmesriikidega on erinevate tegevusprogrammide osade haldamisele kaasatud ka sadu organisatsioone ning sajad tuhanded kasusaajad viivad sisse individuaalseid projekte. Komisjon täidab järelevaataja rolli ning tagab, et kulutused oleks kooskõlas kokkulepitud strateegiliste eesmärkidega ja finantseeskirjadega. Komisjon vastutab EÜ asutamislepingu kohaselt eelarve korraliku rakendamise eest. Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste järelevalve eest vastutavad peamiselt kaks komisjoni osakonda – regionaalpoliitika peadirektoraat ja tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat.

Fondide kasutamise eesmärgid ja prioriteedid on sätestatud individuaalsetes tegevusprogrammides riiklikul või regionaalasel tasandil komisjoni ja iga liikmesriigi vahel ning ametlikult kinnitab need komisjon. 2007–2013 perioodil on plaanitud 316 tegevusprogrammi. Programmide eest vastutavad asutused valivad vajalikud projektid seatud eesmärkide saavutamiseks ning millele fondidest panustada. Perioodi vältel hoiab liikmesriik komisjoni programmi kulutustega pidevalt kursis ning komisjon hüvitab sellest kokkulepitud ELi panuse. Kasusaajatel on 2015. aasta lõpuni aega projektide lõpetamiseks ja kulutuste nõuete esitamiseks. Programmide eest vastutavad asutused esitavad lõplike kulutuste nõude ning programm lõpetatakse viimase maksega liikmesriigile.

Eeskirjad ja tingimused vajavad tõhusaid kontrollmeetmeid ja ennetamist

Projektide rahastamine ühe tegevusprogrammi raames peab alluma teatud eeskirjadele ja tingimustele, mis on kehtestatud osaliselt ELi ja osaliselt liikmesriigi tasandil. Need eeskirjad on nähtud ette, et tagada programmide tasuvus ja õige juhtimine ning kooskõla ühenduse poliitikatega.



Täpsemalt on eeskirjadega määratud järgmine:

- kaasfinantseeritud tegevuste asukoht ja tüüp,
- kriteeriumid projektide valimiseks,
- projektide kulude-tulude ja tulupotentsiaali hindamine,
- periood, mille vältel kulutusi teha,
- minimaalne kulutuste osakaal, mis on vajalik selliste projektide jaoks, mille eesmärgiks on ELi prioriteedid, nagu innovatsioon, töökohtade loomine ja keskkond,
- välja jäetud või piiratud tegevused või kulutuste kategooriad,
- toetavate dokumentide säilitamise miinimumperioodid auditi eesmärkidel,
- piisav teavitamine,
- konkurentsivõimeline pakkumine, majanduslike, sotsiaalsete ja keskkondlike mõjude hindamine ning vajadusel vastavus riikliku toetuse saamise eeskirjadega.

Kas eeskirjad on liiga keerulised?

Suurem osa sobivuse eeskirjadest on lepitud kokku siseriiklikul tasandil, mis tähendab, et liikmesriigid saavad tagada nende selge ja sirgjoonelise rakendamise ning selle, et kasusaajad neid ka õigesti mõistavad.

Komisjon teostas võimalike „lihtsustuste“ tuvastamiseks õigusaktide läbi-vaatuse koos riiklike asjatundjatega. 2008. aasta lõpus ja 2009. aasta alguses tehti määrustes mõned muutused ning aasta lõpus võetakse vastu veel uusi ettepanekuid.

Teatud keerukuse tase on aga vältimatu, seda nii seepärast, et on vaja tagada nimetatud 347 miljardi euro sihtotstarbeline kasutamine, kui ka seepärast, et rakendama peab ka muid ühenduse poliitikaid, nagu riiklik toetus ja avalikud hanked.

Ühisjuhtimise all on liikmesriikidel peamine vastutus programmi kulutuste kontrollimise eest, sel ajal täidab komisjon aga järelevalverolli siseriiklike süsteemide üle. Erinevad kontrollimise tasemed peavad olema üksteisest sõltumatud, et oma funktsioone korralikult täita. Liikmesriikides on kolm kontrollimise tasandit ning vastavateks organiteks igas programmis on korraldusasutused, sertifitseerivad asutused ja auditasutused. Mitmetasandiline kontrollisüsteem on integreeritud erinevate osalejate jaoks selgelt määratletud vastutustele, vajalike tööde jaoks määratud standarditele ja aruandlussüsteemidele ning tagasisidemehhanismidele tuginedes nii, et iga kontrollimise tasand toetub sellest eelnevale; eesmärgiks on vähendada koormat just kasusaajatele. Sellist integreerimist nimetatakse ühekordse audiitorkontrolliga lähenemiseks.

Osa üldisest kontrollstrateegiast on ka ennetavad meetmed. Teabe levitamine mängib olulist osa heas juhtimis- ja kontrollisüsteemis ning aitab vältida esinevaid probleeme ja edendada järgimist.

Oma teavitamistegevuse hulgas peavad programmide eest vastutavad asutused investeerima kasusaajate ning programmide kasutusele võtmisega tegelevate asutuste juhendamisse ja koolitamisega. Ka komisjon pakub juhendamist ja koolitust, kuid et sellest teabest ka kasu oleks, peab see kasusaajate ahelas allapoole liikuma.



3

Kontrollüsteem toimimas

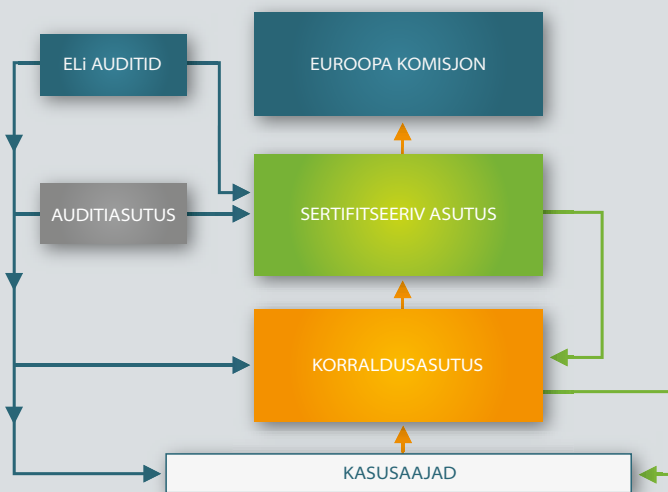
3.1 Peamised kontrollfunktsioonid – korraldus- ja sertifitseerivad asutused

Korraldusasutus on esimene kontrollimise tasand ning selle peamiseks vastutuseks on tagada programmi tõhus ja õige rakendamine. Selleks peab asutus:

- kontrollima, et programmi jaoks valitud tegevused on vastavuses kriteeriumidega;
- nõustama kasusaajaid seoses sellega, mida nad rahastamise tingimuste ja nõuete täitmiseks teema peavad;
- määrama ja haldama sisemisi kontrollimeetmeid, et kontrollida kasusaajate korrapärast kulutuste esitamist;
- korrigeerima leitud ebaõigeid kulutusi neid makse-nõuetest tagasi võttes ning juba makstud hüvitisi kasusaajatelt tagasi nõudes;
- jälgima programmi rakendamist ning saatma komisjonile iga-aastaseid jõudluse aruandeid, mida arutatakse komisjoniga iga-aastastel kohtumistel, ning esitama lõpparuande, milles on võetud kokku kogu programmi rakendamine.

Esimese taseme kontrollimeetmed – esimene kaitseliin

Kontrollüsteemi aluseks on igapäevane esimese taseme kontrollimine, mida teostavad **korraldusasutused – juhtimise kontrollimine**. Need koosnevad projektide korraldajate poolt väljamaksenõuetega koos esitatud dokumentide, näiteks arvete loendite ning arengu- ja lõpparuannete põhjalikest kontrollimistest kontoris ning mõistliku proovimethodikaga valitud projektide kohapeal külastamistest. Kontoris teostatavad kontrollid katavad harilikult tööendeid sellest, et projektiga on tagatud need investeeringud, väljaõpped ja muud teenused, mille eest sai makstud, ning et kulutused on õiged, toetamiseks kõlblikud ja projektile omased. Kohapealsetel külastustel kontrollitakse neid elemente ning muude rahastamise tingimuste täitmist füüsiliste ülevaatuste, personaliga teostatavate vestluste ja arvete ning dokumentide, kaasa arvatud pakkumiste juurde kuuluvate dokumentide läbivaatamisega.



Märkus. Sinised nooled näitavad auditite voogu, oranžid nooled näitavad kulutuste nõuete voogu ja rohelised nooled näitavad tegevuste kontrolle.

Milliseid kontrolle teostab sertifitseeriv asutus enne kulutuste tõendamist komisjonile?

Sertifitseeriv asutus ei tohi esitada komisjonile makse-nõuet enne seda, kui on täielikult veendunud, et teostatud on kõik vajalikud kontrollimised. Asutus kontrollib kogu korraldusasutuselt saadud teavet seoses kasusaajate kontrollimisega ning kontrollib projekti andmeid IT-süsteemis, küsides vajadusel täiendavaid selgitusi. Sertifitseeriv asutus võtab arvesse ka olemasolevaid auditiasutuse aruandeid kontrollisüsteemide toimimise kohta. Kuigi sertifitseeriv asutus ei pea kordama korraldusasutuse tööd, võib see vajadusel ka ise lisakontrolle teostada või paluda neid teistel läbi viia.

Liikmesriikides teine peamine kontrollifunktsioon on

sertifitseeriv asutus, mille ülesanne on tõendada komisjonile, et hüvitamisele määratud kulutus on õige, et selle aluseks on usaldusväärne arveldussüsteem ning et see vastab kehtivatele ühenduse ja siseriiklikele eeskirjadele. Sertifitseeriv asutus saab kulutuste nõuded korraldusasutuselt ning teostab omad kontrollid enne nende lisamist komisjonile saadetavale kontrollitud maksete nõudele.

3.2 Auditite roll

Audititega siseriiklikul tasandil kontrollitakse korraldus- ja sertifitseerivate asutuste kontrollide tõhusat toimimist, et määrata, kas jääb veel risk, et kinnitatakse ebakorrapäraseid kulutusi. Kui auditite käigus tuvastatakse puudusi, teevad audiitorid soovitusi nende lahendamiseks. Sellekohaselt esitatakse ka korrapärast tagasisidet juhtimis- ja kontrollimissüsteemide tõhusa toimimise kohta. ELi asutuste poolt korraldatud auditid analüüsivad siseriiklike kontrollsüsteemide üldist toimimist. Kuid audititega ei saa teha tasa ebatõhusaid esimese taseme kontrollimisi või puudulikku kontrollimist enne kulutuste kinnitamist.

Auditiasutuse roll – auditite teostamine kinnituse saamiseks

Liikmesriikide auditiasutuse (või auditiasutuste) peamiseks ülesandeks on luua süsteemis garantii määrustega kehtestatud oluliste vastutuste rakedamise abil, nii perioodi alguses, täideviimise ajal kui ka lõpetamisel.

Auditiasutuse roll

Programmi rakendamise käigus auditeerib **auditiasutus** kontrollsüsteemide toimimise tõhusust ning esitab komisjonile töö kohta iga-aastase kontrollaruande koos auditiseisukohaga. Asutus töötab vastavalt auditistrateegiale, mille komisjon rakendamise alguses heaks kiidab ja mida see korrapäraselt uuendab. Auditiasutuse töö jaoks kehtestatakse standardmetoodika vastavalt süsteemide hinnangutele, mille toetamiseks teostatakse põhjalikke projekti kulutuste katsetusi 12kuulise etalonperioodi vältel. Selline statistilisi proove kasutav metoodika võimaldab määrata igal aastal iga programmi või programmide grupi jaoks esindusliku vigade esinemise määra, mis näitab süsteemide tõhusat toimimist või paranduste sisseviimise vajadust. Auditiasutus annab tulemuste kohta tagasisidet korraldus- ja sertifitseerivatele asutustele ning kontrollib, et tehtud ettepanekud sisse viiakse.

Programmi rakendamise lõppedes vastutab auditiasutus lõpetamise deklaratsiooni ja komisjonile esitatava aruande eest.

Komisjoni roll – järelevalve

ELi tasandil on **komisjoni** rolliks teostada **järelevalvet** kontrollsüsteemide õige ülesseadmise ja toimimise üle liikmesriikides; selleks:

- kasutab komisjon vastavuse hindamise menetlust (vt punkt 4), auditistrateegiate heakskiitmist ning iga-aastaste kontrollaruannete ja auditiseisukohade kontrollimist;
- teostab komisjon liikmesriikides auditeid, et saada kinnitusi süsteemi tõhusast toimimisest. Komisjon keskendub auditiasutuste usaldusväärsele tööle, et saada toimimise kinnitus nende iga-aastaste kontrollaruannete ja auditiseisukohtadega. Lisaks keskendub komisjon suure riskitasemega programmide korraldus- ja/või sertifitseerivatele asutustele;
- jälgides teavet, mida liikmesriigid ebakorrapärase ja ülemäära makstud rahade kohta esitavad;
- pakkudes formaalseid suuniseid etalonide loomiseks ja heade tavade levitamiseks. Reguleerimise ja kontrollimisega seotud probleeme arutatakse juhtimiskomitees, mis moodustatakse komisjoni ja liikmesriikide esindajatest (Fondide koordineerimiskomitee, COCOF), ESFi nõuandekomitee tehnilises töörühmas ning tehnilistel kohtumistel auditiasutustega; ning
- kontrollides programmi lõpetamisel, et programmi rahastamine on õigustatud.

Komisjon teostab järelevalvet ka programmide juhtimise üle iga-aastaste rakendamisaruanete läbivaatamisega, osaledes järelevalvekomitee kohtumistel, kus arutatakse olulist teavet seoses programmide rakendamisega ja maksenõuete kontrollimisega.

Komisjoni teenused regionaalpoliitika ja tööhõive peadirektoraadis kasutavad jooksvat auditistrateegiat, et saada kindlust juhtimis- ja kontrollsüsteemide tõhusa ülesseadmise ja toimimise kohta mitmeaastase perioodi vältel, uurides põhjalikult liikmesriikide esitatud teavet ja komisjoni enda teostatud auditeid.

Nii on võimalik hinnata süsteemide tõhusust erinevates liikmesriikides ning programmide tõhusust iga-aastastes tegevusaruannetes. Auditiprogramm luuakse alusel, et riskide hindamisel võetakse ennekõike arvesse riskantsete ELi fondide arvu ja riskitegureid, mis on seotud teadaolevate korraldusasutuste nõrkustega ning operatsioonide ja kasusaajate tüüpidega. Kui liikmesriik ei võta kasutusele õigeid korrigeerivaid meetmeid, võib komisjon lõpetada või peatada maksete tegemise ning kasutada rahalisi korrigeerimise eelnevate maksete tagasinõudmiseks nendelt projektidelt, mille puhul on oht, et need on mõjutatud (vt punkt 5).



Euroopa ontrollikoda (ECA) – välisaudiitor

Kord aastas esitab Euroopa Kontrollikoda kinnitava avalduse¹ ELi tulude ja tulude õiguspärasuse ja korrapärasuse kohta eelneva eelarveaasta erinevates eelarvevaldkondades. Hinnangud põhinevad audititel, mida kontrollikoda liikmesriikides ja komisjonis teostab ning need avaldatakse koos komisjoni vastustega kontrollikoja aastaaruandes.

Selle iga-aastase hinnangu saamiseks ühtekuuluvuspoliitikas kontrollib kontrollikoda umbes 180 projektist koosnevat esinduslikku osa liikmesriikides ning uurib põhjalikult liikmesriikides vastavate programmide jaoks kasutusele võetud kontrollsüsteemide tõhusust ning komisjoni järelevalvetegevust.

3.3 Kinnitav avaldus ja heakskiit

Euroopa Parlament ja nõukogu kontrollivad põhjalikult ELi fondide kasutamist iga-aastase novembrist aprillini kestva heakskiitmise menetluse käigus, mille lõppedes hääletab parlament selle üle, kas anda komisjonile heakskiit arvete ja eelarve kohta. Heakskiiduläbirääkimiste peamiseks alusmaterjaliks on kontrollikoja aastaaruanne, eriaruanded ja komisjoni vastused. Kontrollikoja hinnangu kohaselt ühtekuuluvuspoliitika kontrollsüsteemide tõhususe kohta 2000–2006 eelarveperioodil ei ole need veel piisavalt tõhusad, kui võtta

arvesse suurt vigade arvu hüvitatud kulutustes. Kontrollikoda ei ole veel avaldanud oma seisukohta seoses 2007–2013 perioodi kontrollmeetmete tõhususega. Euroopa Parlament ja nõukogu (eelarveasutused) teevad heakskiidumenetluse käigus komisjonile ja teistele ELi fondide haldamisel osalevatele sidusgruppidele ka mitmeid ettepanekuid. Kontrollikoda jätkab nende soovitude rakendamise kontrollimist ning esitab järgnevates eelarveasutustele esitatavates arenguaruannetes oma vaatlustulemused saavutatud edu kohta.

¹ Nimetatakse ka „DAS”, prantsuskeelsest terminist „Déclaration d’Assurance”.

Milleks ei ole ühtekuuluvuspoliitika saanud Euroopa Kontrollikoja veel positiivset aruannet ja mida tehakse?

Ühtekuuluvuspoliitika kulutused on üks keerukamaid eelarvevaldkondi, mille kõrge riskitase muudab tõhusa kontrollimise väga raskeks.

On põhjust arvata, et 2007–2013 perioodi programmide kulutuste vigade esinemise määr peaks olema oluliselt väiksem tänu juhtimis- ja kontrollsüsteemide paremaks muutumisele paljudes liikmesriikides eelneval perioodil, tänu selgematele ja rangematele kontrolli nõuetele, mis 2007–2013 perioodi jaoks õigusaktidesse lisati, ning tänu süsteemide ülesseadmise kinnitamisele vastavuse hindamise protsessi abil enne, kui komisjon makseid teeb.

2008/2009 koostas komisjon tegevuskava uute programmide paranduste kiirendamiseks ning et tagada ebakorrapäraste kulutuste kõrvaldamise 2000–2006 perioodi programmidest enne programmide lõpetamist. Tegevuskaval, mis järgis tihedalt kontrollikoja ettepanekuid, oli kaheosaline strateegia:

- aidata liikmesriikidel paremini kontrollida projektide kulutuste hüvitamisele kuuluvust enne maksenõuete esitamist komisjonile;
- võtta kasutusele rangemad meetmed maksete peatamiseks või raha tagasinõudmiseks, kui liikmesriigid langevad allapoole standardeid.

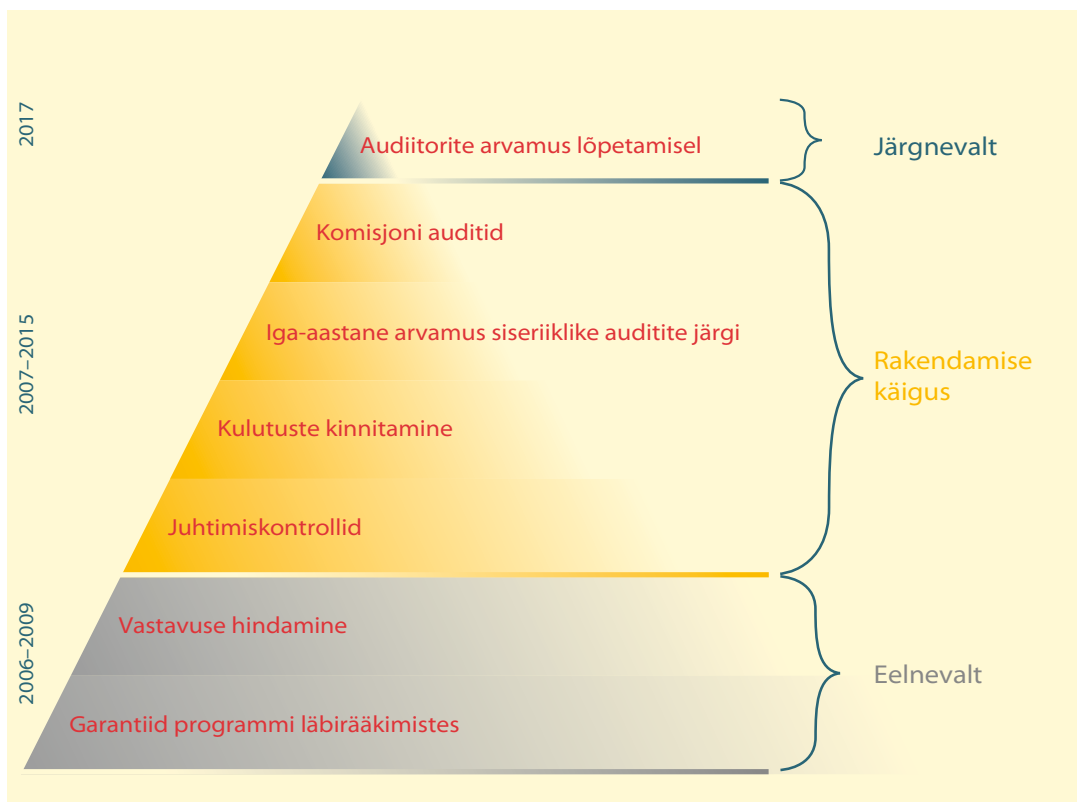
Komisjon tõstatas ka küsimuse, milliseid etalone peaks kontrollikoda kasutama seoses veamääradega süsteemide tõhususe hindamisel erinevates poliitikavaldkondades (vt „Ühiseisukoha väljatötamine aktsepteeritava vigade esinemise riski küsimuses“, KOM(2008) 866). Ühtekuuluvuspoliitika programmide jaoks, mida rakendatakse üheksa-aastase perioodi vältel mitmeaastaste kontrollidega, on eesmärgiks tagada, et programmi lõpuks on väga väike vigade esinemise risk, kuna selleks ajaks oleks kulutused läbinud juba kõik juhtimis- ja kontrollsüsteemi tasemed.



4

Kontrollüsteem aja vältel – kuidas saada kinnitust

Kinnitust kontrollüsteemide tõhususe kohta ebakorrapärasuste ärahoidmisel, tuvastamisel ja korrigeerimisel kogutakse terve programmiperioodi vältel. Kinnituse saamiseks kasutatakse järgmisi elemente.



Eelnevalt – kontrollüsteemi ülesseadmine

Tegevusprogrammide **läbirääkimistel** veendub komisjon, et programmide eest vastutavad asutused on õigesti määratud ning et kõik eelneval perioodil tuvastatud probleemid on piisava lahenduse leidnud.

Pärast programmi heakskiitmist annab **vastavuse hindamise** menetlus kinnituse kontrollüsteemide rahuldava ülesseadmise kohta enne igasuguste kulutuste hüvitamist. 12 kuu jooksul pärast programmi heakskiitmist peab siseriiklik audiitorkontrolli teostav asutus – tihti auditasutus ise – esitama vastavuse sertifikaadi seoses programmi sisemiste kontrollüsteemidega. Komisjon tutvub vastavuse hindamise aruandega ning seisukohaga, et veenduda selle kooskõlas ja usaldusväärsuses. Ainult pärast seda, kui vajalikud korrigeerivad meetmed on kasutusele võetud ja komisjon on kindel, et kontrollüsteem vastab täielikult määrustega esitatud nõuetele, hakkab see programmi kulutusi hüvitama. Programmi perioodi alguses kontrollib ja kiidab komisjon heaks ka auditistrateegia, mille auditasutus üheksa kuu jooksul alates programmi kasutuselevõtmisest esitas.

Programmi rakendamise käigus

Komisjon saab oma kinnituse sertifitseeriva asutuse kulutuste kinnitusest (vt punkt 3.1) ning iga-aastasest kontrollaruandest ning auditasutuse kontrollaruandest (vt punkt 3.2) ja oma enda auditite tulemustest (vt punkt 3.2).

Liikmesriikide vastutus

Veel üks uus element kontrollisüsteemis võeti kasutusele ELi fonde reguleeriva finantsmääruse 2006. aasta läbivaatusel. Liikmesriigid peavad vastaval tasandil oma keskvalitsuses esitama iga aasta 15. veebruariks **aastakokkuvõtte** sertifitseeriva asutuse kinnitustest ning auditasutuste auditiseisukohtadest seoses kõikide eelmise kalendriaasta programmidega liikmesriigis. Selle eesmärgiks on tugevdada vastutuse ahelat liikmesriikide ja komisjoni vahel seoses ELi fondide kasutamisega ühisjuhtimise süsteemis. Liikmesriikidel soovitatakse avaldada oma arvamust seoses kinnitusega, mida juhtimis- ja kontrollisüsteemid pakuvad, ning tuvastada probleeme ja nende lahendusi. Esimest korda esitati aastaaruandeid 2008. aasta veebruaris.

Mõned liikmesriigid panustavad veel enamgi ning esitavad poliitilisel tasandil vabatahtlikke **riiklikke deklaratsioone**, mida auditeerivad **siseriiklikud kõrgemad kontrolliasutused (SAI)**. Sellist trendi edendab ka komisjon, kuna säärased deklaratsioonid on oluliseks panuseks kinnituse saamisel riiklike süsteemide toimimise kohta. SAI-d teevad Euroopa Kontrollikojaga koostööd kahel tasandil: 1) SAI-de ja ECA juhtide korrapärased kohtumised ja 2) kontaktkomitee, SAI ja ECA kontaktisiku kohtumine. Kontaktkomitee poolt üles seatud töörühmad on koostöö- ja teabe ning kogemuste vahetamise vahendid kindlate probleemide lahendamiseks. Lisateavet leiate kontrollikoja kodulehelt².

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

Järgnevalt – programmi lõpetamise ohutusvõrk

Programmi perioodi lõpus vaatab auditasutus läbi teostatud audititööd ning esitab seisukoha, milles hinnatakse täpsust ja vastavust eeskirjadega ning viimases programmi kulutuste aruandes deklareeritud kulutuste olekut. Oma lõpparuandes esitab auditasutus üksikasju süsteemide parandamiseks ja ebakorrapärase kulutuste korrigeerimiseks ettevõetud tegevuste kohta seoses ettepanekutega, mis saadi pärast selle enda või komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja audititest. Komisjon kontrollib hoolikalt kõiki lõpetamise deklaratsioone ning küsib vajadusel täiendavat teavet või palub teostada täiendavaid auditeid. Komisjon võib teostada auditeid ka valitud programmide puhul pärast nende lõpetamist.

Toetavad dokumendid peavad olema komisjonile, Euroopa Pettustevastasele Ametile (OLAF) või Euroopa Kontrollikojale auditi teostamiseks kättesaadavad kuni kolm aastat pärast lõpetamist, see tähendab kuni 2017/2018, välja arvatud juhtudel, kus kasutati osalist lõpetamise menetlust, mis vähendab dokumentide säilitamise perioodi lõpetatud operatsioonidele, mida katab osaline lõpetamise deklaratsioon.



5

Mis juhtub, kui avastatakse probleeme?

5.1 Ebakorrapärasuste korrigeerimine jääb peamiselt liikmesriikide vastutusele

Mittevastavus ELi rahastamisega kaasnevate eeskirjade või tingimustega diskvalifitseerib tavaliselt projekti kulutused hüvitamisest või muudab selle „ebakorrapäraseks“. Sõltuvalt ebakorrapärasuse iseloomust ja tõsidusest võib kasusaajal olla vaja maksta tagasi osa või kogu saadud hüvitis.

Selliste ebakorrapärasuste korrigeerimiseks eemaldatakse ebakorrapärane kulutus komisjonile esitatud maksenõuetest ning hüvitise maksmine lõpetatakse ja makstud summa nõutakse kasusaajalt tagasi. Esimese astmena vastutavad liikmesriikide ametivõimud korrektsioonide ja tagasivõtmiste eest. Komisjon sekkub ainult siis, kui on kindlaks tehtud, et ebakorrapärast kulutust ei ole korrigeeritud või et mõne programmi kontrollsüsteem ei toimi ning sellest tulenevalt on oht, et ebakorrapärasused jäävad tuvastamata.

Kui riiklikud ametiasutused tuvastavad ja korrigeerivad ebakorrapärasuse, saavad nad kasutada samasid ELi rahasid teiste projektide jaoks. See on stiimuliks liikmesriikidele, et võtta kasutusele tõhusad kontrollsüsteemid. Kui komisjon peab ise korrektsiooni tege-ma, siis kaasneb sellega ELi rahastamise netosumma vähendamine antud programmi jaoks.

Ebakorrapärasused

Harilikeks ebakorrapärasusteks on toetavate dokumentide puudumine (nt personali tööaja kirjed, arved või üldkulude jaotus), mida tuleb säilitada auditiraja jaoks, projekti kulutustest saadud tulude mittemahaarvestamine, õigustamata kulutuste kaasamine, näiteks tagastatav käibemaks ja pakkumiste nõuete rikkumine.

Ainult väike arv ebakorrapärasusi on seotud pettustega, suurema osa põhjusteks on hooletus või eeskirjade mittetundmine. Seepärast peavad korraldusasutused projekti rahade eraldamisel veenduma, et kasusaajad on teadlikud rahastamise tingimustest ja et neil on olemas kõik võimalused kavandatud projekti juhtimiseks ja elluviimiseks.

Ebakorrapärasustest ettekandmine ja rahalised korrektsioonid

Liikmesriigid peavad andma komisjoni pettustevastasele ametile (OLAF) iga kolme kuu tagant aru ebakorrapärasustest, kui tegemist on summadega, mis ületavad 10 000 eurot. Kord aastas peavad liikmesriigid esitama komisjonile ka koondarvud kõikide eelmisel aastal tehtud rahaliste korrektsioonide ja tagasi nõutud summade kohta, kaasa arvatud nende kohta, mis jäävad allapoole OLAFi esitamise kohustuse piiri.

Trende esitatud ebakorrapärasustes analüüsitakse komisjoni aastaaruandes ühenduse finantshuvide kaitsmise kohta vastavalt asutamislepingu artiklile 280. Komisjon avaldab ka liikmesriikide poolt tehtud finantskorrektsioonide arvud. Need arvud on tõendiks liikmesriikide kontrollsüsteemide tõhusast toimimisest.

5.2 Mis juhtub, kui komisjon leiab kontrollsüsteemidest vigu?

Kui komisjonil on tõendeid oluliste puuduste kohta liikmesriikide juhtimis- ja kontrollsüsteemide toimimises või ebakorrapärasustest seoses teatud kindlate väljamaksete nõuetega, mida liikmesriik ei ole suutnud ära hoida, tuvastada või korrigeerida, saab komisjon vastavale programmile tehtavad maksed lõpetada või ametlikult peatada või algatada rahalise korrektsiooni menetluse.

Maksete katkestamine ja peatamine

Regionaalpoliitika peadirektoraadi või tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraadi peadirektor võib nõuda maksete katkestamist kuni kuue kuu pikkuse mitteuuendatava perioodi ulatuses niipea, kui on esitatud tõendeid selle kohta, et süsteemis esineb tõsine puudus. Makseid jätkatakse, kui liikmesriik on võtnud kasutusele vajalikud abinõud.

Maksete peatamiseks on vaja komisjoni ametlikku otsust ning peatamine võib kesta määramata aja.

Komisjoni rahalised korrektsioonid

Kui liikmesriik ei suuda ebakorrapärasust korrigeerida või süsteemi puudusi kõrvaldada, võib komisjon rakendada ametliku otsusega rahalise korrektsiooni. Selliste otsustega kaasneb alati ELi rahastamise netosumma vähendamine programmi jaoks, nt ei saa liikmesriik kasutada tühistatud ELi rahasid teiste projektide jaoks.

Komisjon saab rakendada hinnangulisi rahalisi korrektsioone süsteemi vigade puhul ning kindla-summalisi korrektsioone süsteemi tõrgete või ebakorrapärasuste puhul, mille finantsmõju on raske hinnata, näiteks avalike hangete valdkonnas.

2000–2006 perioodil (ning samuti kuni 2008. aasta lõpuni) tehti komisjoni, OLAFi või kontrollikoja kontrollide tulemusena rahalisi korrektsioone umbes 3,15 miljardi euro ulatuses, liikmesriigid nõustusid korrektsioonidega 2,6 miljardi euro ulatuses ning viisid need sisse, ülejäänud 0,55 miljardi ulatuses viidi korrektsioonid sisse ametliku komisjoni otsusega.

Ühtekuuluvuspoliitika kontrollsüsteem Selle toimimine 2007–2013 eelarveperioodil

Lisateavet...

Täpsemat teavet ühtekuuluvuspoliitika kontrollsüsteemi ja seotud valdkondade kohta leiate aadressilt http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_et.htm

Euroopa Komisjon, regionaalpoliitika peadirektooraat
Üksus B.1: kommunikatsioon, teave, suhted kolmandate riikidega
Raphaël Goulet
Avenue de Tervueren 41, B-1040 Brüssel
Faks: +32 22966003
E-mail: regio-info@ec.europa.eu
Veebileht: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_et.htm



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-79-09197-1



9 789279 091971