

Euroopa Liidu eelarve - kontrollimehhanismid



Kontrollimehhanismid jagunevad

- **väline kontroll** - väljaspool organisatsiooni iseseisva üksuse poolt läbiviidav organisatsiooni arvepidamise ning dokumentide kontroll selle kõige laiemas tähenduses.
- **sisene kontroll** - organisatsiooni sees läbiviidav kontroll ehk täidesaatva võimu enesekontroll; juhtimist toetav funktsioon.

Erinevad kontrolliliigid

- **Finantsaudit** (*financial audit*) - finantsaruannete ja nende aluseks olevate raamatupidamissüsteemide kontrollimine
- **Vastavuse audit** (*compliance audit*) - seadustele ja administratiivsetele nõuetele vastavuse kontroll; haldamise, finantssüsteemide ja juhtimiskontrollisüsteemide õigsuse, usaldatavuse ja kõlblikkuse kontroll.
- **Tulemusaudit** (*performance/value-for-money audit*)- tulemuslikkuse kontroll (säästlikkus, tõhusus, mõjus - *economy, efficiency, effectiveness*)
- **Ex ante (a priori) kontroll** ehk eelkontroll
- **Ex post (a posteriori) kontroll** ehk järelkontroll

Kontrollimehhanismid liikmesriikides



■ Vastutuse tsükkel

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

■ Kõrgemad kontrolli- ja auditiasutused liikmesriikides

- “kohus”
- kollegiaalne organ
- iseseisev auditiinstitutsioon
- valitsusasutuste struktuuris olev auditiinstitutsioon

Auditeerimisasutuste roll ja tegevusulatus

Table 1: The Audit Remit (SAI)

	Central Govt.	Regional Govt.	Local Govt.	State Enterprises	Public Bodies	Munici pality
Austria	*	*	*	*	*	*
Belgium	*	*	*	*	*	
Denmark	*				*	
Finland	*			*	*	
France	*			*	*	
Germany	*			*	*	
Greece	*		*	*	*	
Ireland	*				*	
Italy	*	*		*	*	*
Luxembourg	*					
Netherlands	*			*	*	
Portugal	*	*			*	*
Spain	*	*		*	*	
Sweden	*			*	*	
United Kingdom	*				*	
ECA	*	*	*	*	*	*

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

Auditeerimisasutuste roll ja tegevusulatus

Table 2: Types of Audit carried out by SAIs

	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>		
		Judicial	Financial	Performance
Austria			*	*
Belgium	*	*	*	*
Denmark			*	*
Finland			*	*
France		*	*	*
Germany			*	*
Greece	*	*	*	
Ireland			*	*
Italy	*	*	*	*
Luxembourg	*	*	*	
Netherlands			*	*
Portugal	*	*	*	*
Spain		*	*	*
Sweden			*	*
United Kingdom			*	*

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

Kontrollimehhanismid Euroopa Liidus



■ Eesmärk

- kogu tulu laekumine
- kulutused vastavuses EL eesmärkide (s.h. poliitikad) ja õigusaktidega
- finantsjuhtimine (s.h. EL fondid) on seaduslik, eeskirjade kohane ja usaldusväärne

■ Sise ja väliskontroll EL-s

- sisekontrolli teostavad Komisjoni üksustes nende üksuste ressursi- direktoraadid või finantsjuhtimisüksused
- siseauditi eest vastutab finantskontrolli peadirektoraat (end. DG XX)
- välisauditit teostab Euroopa Kontrollikoda tehes koostööd liikmesriikide auditeerimisasutuste ja -üksustega

Sisekontroll ja -audit Komisjonis

- Ühenduse poolt otse võetavad ja tehtavad kulutused
sisekontrolli teostab peadirektoraat, kes tehingu eelnevalt heaks on kiitnud; siseauditi teeb finantskontrolli peadirektoraat
- Kaasfinantseeritavad kulutused (nt struktuurifondid)
sisekontrolli eest vastutavad liikmesriigid (siseriiklikud, regionaalsed ja kohalikud üksused, sh äriühingud, ülikoolid); siseauditi viib läbi finantskontrolli peadirektoraat ja Komisjoni üksused.
- EPATF tagatisfondi kulutused (finantseeritakse 100% ühenduse poolt, kuid mida juhib liikmesriik)
sisekontrolli teostavad litsentseeritud rahvuslikud agentuurid liikmesriigis; siseauditi eest vastutavad siseriiklik kontrolliasutus, finantskontrolli peadirektoraat ja rahaeralduse kinnitanud peadirektoraat.

Finantskontrolli ja auditi olemus Komisjonis

- Suurte programmide/projektide kulutuste võtmise kinnitab Komisjon. Väiksemate summade osas delegeerib Komisjon kulutuste kinnitamise õiguse madalamatele tasemetele.
- Sisekontrolli eest vastutab peadirektoraadi peadirektor - tema alluvuses olev kontrolliüksus tagab *ex ante* ja *ex post* kontrolli toimumise.
- Finantskontrolli peadirektoraat auditeerib peadirektoraatide sisekontrollimehhanisme kasutades *ex ante* kontrolli. Siseauditit kasutatakse DG-de juhtimis- ja kontrollisüsteemide süstemaatiliseks kontrollimiseks.
- Komisjoni finantsjuhtimise süsteemi lõpetab raamatupidaja, kes vastutab raamatupidamissüsteemi ja maksete teostamise eest.

Finantskontrolli ja auditi koordineerimine

Komisjoni ja liikmesriikide vahel

- EPATF tagatisfond

põllumajanduse, kalanduse ja finantskontrolli peadirektoraadid, liikmesriikide makseasutused

- Struktuurifondid

finantskontrolli peadirektoraadi ja 8 liikmesriigi vahel allkirjastatud protokoll, mis parandab metodoloogiat ja auditite ajagraafiku koordineeritust erinevate kontrolli teostatavate üksuste vahel ning tagab korrektsete andmete edastamise auditi jälje (*audit trail*) kontrollimiseks

- Teised valdkonnad (sisepoliitilised küsimused, uuringud, tehnoloogiline areng, välisaktsioonid)

liikmesriigid, abisaajad riigid, Komisjoni üksused, Kontrollikoda

Hindamine (*Evaluation Policy*)

- Hindamine kui org. tegevuse puudujääke kõrvaldav “uuendus” Komisjonis
- Usaldusväärne ja tõhus juhtimine (*Sound and Efficient Management SEM 2000*)
Ühenduse programmide ja tegevuste süstemaatiline hindamine ja kontrollimine tagab, et EL eelarvest kulutatud ressurssidest tekib ka teatud väärtus, järgnevad soovitud tulemused ja tagajärjed
- Hindamise eesmärgid: 1) parandada programmide/poliitikate juhtimist; 2) vastutuse suurenemine Ühenduse eelarve ressursside kasutamisel; 3) seega, parandada ka eelarve koostamise protsessi ning ressursside jaotust erinevate programmide vahel.
- Hindamist viivad läbi üksused ise, finantskontrolli ja eelarve peadirektoraadid abistavad hindamise “sissejuurutamisel” ja lõpuks kontrollivad hindamisi üksustes
- 4 dokumenti
 - The Annual Evaluation Review
 - The Annual Evaluation Programme
 - The Financial Control`s Report on Organizations and Systems for Evaluation
 - The Good Practice Guidelines for Managing the Evaluation Function

Väline kontroll - Kontrollikoda

- EÜ asutamisleping art. 246-248, end. 188a-188c
- Alustas tegevust 22.10.1977.a. asendades EEC ja EURATOMi Kontrollinõukogu ja ECSC audiitori
- Funktsioon
 - Kontrollikoda kontrollib ühenduse kõigi tulude ja kulude raamatupidamiskontosid – kontrollib, kas kogu tulu on laekunud ning kas kulutused on tehtud seaduslikult ja eeskirjade kohaselt ning kas finantshaldus on olnud usaldusväärne (art. 248 lg 1,2)
- Institutsioon
 - 15 liiget, 6-aastane ametiaeg, tagasivalimine võimalik
 - president - valitakse 3 aastaks (hetkel Jan O. Karlsson)
 - asub Luksemburgis, ligikaudu 500 ametnikku

Kontrollikoda

- Iseseisev institutsioon, kes on ise kehtestanud oma sisemised töökorralduse reeglid
- Liikmed jagunevad auditeeritavate sektorite kaupa auditi gruppidesse (*Audit Groups*)
- Otsused võetakse vastu kollegiaalselt
- Dokumendid
 - Aastaruanded - ilmuvad OJ-s iga aasta novembris
 - Eriraportid - kontrollikojal on õigus igal hetkel administratsiooni tegevust kontrollida; ilmuvad OJ-s
 - Arvamused, märkused - EL institutsioonid võivad küsida Kontrollikoja arvamust

Kontrollikoda teeb Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitusavalduse (*Statement of Assurance*), mis kinnitab kontode usaldatavust ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust

Kontrollikoda - auditeerimiskohustused ja meetodid

- Kontrollikoda kontrollib
 - ühenduse raamatupidamiskontosid
 - seaduslikkust ning eeskirjadele vastavust
 - kas finantshaldus on olnud usaldusväärne
- Kontrollikoda kasutab enamasti süsteemipõhist auditit (*system-based auditing*)
- Audiitorid kasutavad põhiliselt 3 testi:
 - *compliance test* - kontrollimaks, kas süsteemi põhilised protseduurid on õiged ja töötavad
 - *analytical review test* - võrdlemaks erinevaid andmeid
 - *substantive test* - kontrollimaks arvekontosid ja leidmaks sealt puudusi
- Kontrollikoda omab auditeerimisõigust alates EL institutsioonidest ja lõpetades kasusaajatatega liikmesriikides või mujal. Ta otsustab sõltumatult, kuna ja kuidas auditeid läbi viia - dokumentaalse materjali või kohapealsete tulude/kulude kontrolli põhjal.

Kontrollikoda - koostöö

liikmesriikide kontrolliinstituutidega

■ Kontaktkomitee

Ühenduse loomisest alates on liikmesriikide kõrgemate kontrolli- ja auditasutuste juhid kokku saanud tavaliselt kord aastas Kontaktkomitees (*Contact Committee*).

1979a. võeti selle liikmeks ka Euroopa Kontrollikoda.

■ EL leping art. 248 (end. 188c)

EL lepingu art. 248 (end. 188c) sätestab, et Kontrollikoda teostab auditeerimist koostöös liikmesriikide riigikontrollide või kui neil ei puuduvad vajalikud volitused, siis riigi pädevate talitustega. Viimased informeerivad omakorda Kontrollikoda kavatsusest kontrollis osaleda ja neil lasub ka kohustus Kontrollikoja nõudmisel esitada kontrollimiseks vajalikud dokumendid või muud informatsioon.

■ Koostöö liikmesriikidega on erinev

- Esindaja määramine Kontrollikoja meeskonna juurde vaatlejaks
- Koordineeritud ehk paralleelsed auditid
- Ühisauditid

Kontrollimehhanismid kandidaatriikides

- Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikides ei ole EL riikidega sarnast kontrollimudelit.
- KIE maades on olemas välisauditifunktsioon, ent siseaudit on arenenud äärmiselt ebaühtlaselt
- Kokkupuutepunkt EL-ga: TACIS ja PHARE programmid
 - TACIS - suunatud Venemaa ja end. NSVL riikidele
 - PHARE - kuna suunatud KIE riikide abistamiseks, kes on ühtlasi suures osas ka uued EL kandidaatriigid, keskendub kontroll eelkõige PHARE programmide jälgimisele. Kontrolli teostavad finantskontrolli peadirektoraat (DG XX) ja Komisjoni teised üksused, eelkõige I ja IA peadirektoraat. Finantskontrolli direktoraat töötleb andmeid Brüsselis ja teostab kontrolli auditikäikude kaudu asjassepuutuvatesse riikidesse, kaasa arvatud faktiotsimiskäigud ja seminarid.

Kontrollimehhanismid kandidaatriikides

■ Väliseksperdid

- EL Komisjon on püüdnud kasutada PHARE programmi algusest peale osana koolitusprotsessist, mis on mõeldud KIE maade administratsioonile.

- väliseksperdid

- projektijuhtimisüksuste võrgustik

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

- Ilmnenud puudused

- kogemuste edastamise vähene tulemuslikkus

- ebasoodsad tööturutingimused - projektijuhtimisüksuste töötajad erasektorisse

- kunstlikult kõrge palk “erasihtasutuste” ametnikele

■ Kontrolliliigid KIE maades

- Ei ole ühtset sisekontrolli, siseauditi ja väliskontrolli kontseptsiooni

- välisaudiitori sõltumatus ?

Kontrollimehhanismid kandidaatriikides

■ SIGMA soovitused

- arendada ja täiustada nii sise- kui väliskontrollimeetmeid ministeeriumides kesk-, regionaal- ja kohalikul tasandil tagamaks korraliku arvestuse fondide haldamise ja projektide täitmise üle (sellega puutuvad KIE maad kõige rohkem kokku).
- arvestada, et erinevad auditid täiendaksid üksteist: siseauditi funktsioon, olles välisest kontrollist sõltumatu, peaks olema sellega sobivalt sünkroniseeritud, nii et väline audiitor saaks siseauditi tööd kasutada. Sõltumatus on võtmenõue nii sise- kui välisauditi puhul.
- Kandidaatriigid peaksid tähelepanu pöörama:
 - Riigi kontrolli ja auditit reguleerivale seadusandlusele ja
 - oma inim- ja muude ressursside piisavusele

www-leheküljed, millega kindlasti tutvuda



- <http://www.eca.eu.int> European Court of Auditors
- http://www.nao.gov.uk/publications/state_audit/state.htm
State Audit in the European Union. 1996 (UK – updated 1999)
- <http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/bilan/bilanen-web.htm>
Evaluation Review 1998 DG XIX
- <http://www.europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/communication99.htm>
The Commission's Communication 1999 - Spending more wisely: Implementation of the Commission's evaluation policy
- <http://www.sao.ee/Est/Tulemus/Ylevaade/review.html>
SIGMA eksperdiurimus Eesti Vabariigi Riigikontrollis
- <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/pubno19.htm>
Effects of European Union Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control (1997). Sigma papers no. 19. OECD: Paris.
- <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/pubno20.htm>
Effects of European Union Accession, Part 2: External Audit (1997). Sigma papers no. 20. OECD: Paris.