ARVAMUS nr 4/2010

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 322)

Euroopa välisteenistust käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (millega muudetakse nõukogu määrust nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust) ettepaneku kohta

(2010/C 145/02)

EUROOPA LIIDU KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eelkõige selle artiklit 322, kooskõlas Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepinguga, eelkõige selle artikliga 106a,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõu, [1] millega muudetakse nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, [2] (edaspidi finantsmäärus) seoses Euroopa välisteenistusega,

võttes arvesse nõukogu taotlust arvamuse avaldamiseks antud määruse eelnõu kohta, mille kontrollikoda sai 8. aprillil 2010,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

Euroopa välisteenistuse struktuur

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse eelnõuga, mille kohta kontrollikoda arvamuse esitab, soovitakse muuta kehtivat finantsmäärust, et kohandada selle sätted 1. detsembril 2009 jõustunud Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu lepingu artikli 27 lõike 3 kohaselt loodava Euroopa välisteenistuse eripäraga. Euroopa välisteenistus on kõrgele esindajale alluv funktsionaalselt sõltumatu liidu organ, mis toetab kõrget esindajat tema volituste täitmisel. Euroopa välisteenistuse korraldus ja toimimine määratakse kindlaks nõukogu otsusega. Ettepanek nimetatud otsuse kohta tehti 25. märtsil 2010.

2. Praeguste delegatsioonide tegevuse järjepidevuse tagamiseks loetakse delegatsioonide juhtide isikus tehtud tegevuskulud vastavaks komisjonipoolsele otsese tsentraliseeritud halduse vormis tehtud eelarve täitmisele, kuigi Euroopa välisteenistus on eraldi teenistus.

3. Euroopa välisteenistus koosneb juhtkonnast ning kolmandates riikides ja rahvusvaheliste organisatsioonide juures asuvatest liidu delegatsioonidest. Iga liidu delegatsiooni juhib delegatsiooni juht, kes teostab järelevalvet kõigi delegatsiooni töötajate üle.

4. Euroopa välisteenistus koosneb nõukogu peasekretariaadi ja komisjoni ametnikest ning liikmesriikide diplomaatilistest teenistustest lähetatud töötajatest. Vastavalt personalieeskirjadele võetakse nad tööle ajutiste teenistujatena. Personaliküsimustes käsitletakse Euroopa välisteenistust institutsioonina personalieeskirjade tähenduses.

Üldised märkused

Euroopa välisteenistuse iseloom finantsmääruse tähenduses

5. Kontrollikoda võtab arvesse, et nagu eesistujariigi poolt 23. oktoobri 2009. aastal Euroopa Ülemkogule esitatud Euroopa välisteenistust käsitlevas aruandes [3] taotletud, on Euroopa välisteenistus eraldiseisev teenistus, mida finantsmääruse tähenduses loetakse institutsiooniks, millel on oma eelarvejagu ning mis esitatakse sellisena Euroopa Parlamendile eelarve täitmise kinnitamiseks, kuigi Euroopa välisteenistus jääb samaaegselt (delegatsioonide tasandil) komisjoniga seotud teenistuseks, mille ülesandeks on suure hulga komisjoni eelarvejaost sõltuvate tegevusassigneeringute kasutamine.

Uue struktuuri juhtimine

6. Delegatsioonid koosnevad Euroopa välisteenistuse ja komisjoni töötajatest. Komisjon, kes Euroopa Liidu lepingu artikli 17 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 317 kohaselt vastutab eelarve täitmise ja programmide juhtimise eest, annab delegatsiooni juhile komisjoni nimel tegevusassigneeringute kasutamise õiguse. Euroopa välisteenistuse uuest struktuurist ja liidu delegatsiooni uutest kohustustest tulenevalt annab delegatsiooni juht aru kahele erinevale asutusele. Võimalik lahendus on esitatud ettepaneku artikli 60a lõigetes 2 ja 3. Kontrollikoda märgib, et uue struktuuri haldamisel tuleb olla hoolikas ning muu hulgas vältida konflikte prioriteetide vahel.

[1] KOM(2010) 85, lõplik, 24. märts 2010.
[2] EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1.
[3] Eesistujariigi aruanne Euroopa Ülemkogule Euroopa välisteenistuse kohta, nõukogu dokument 14930/09.

Rakendusmehhanismid

7. Kontrollikoja eriaruandes nr 10/2004 leiti, et volituste üleandmise protsessi raames on toimunud oluline edasiminek välisabi juhtimises, mille käigus tugevdati delegatsioonide tegevus- ja finantsüksusi, loodi selgepiirilisemad ja usaldusväärsemad menetlused, mille abil parandati pakutavate teenuste seaduslikkust, õigeaegsust ja kvaliteeti. Kontrollikoja arvates on ülimalt tähtis säilitada ja tõhustada aruandekohustust, vastutust ja finantsjuhtimise kvaliteeti delegatsioonide tasandil. Liidu delegatsioonide tulevased organisatsioonilised struktuurid ei tohiks ohustada delegatsioonide tegevus- ja finantsfunktsioonide mõjusust ega nende ülesannete lahusust.

8. Antud kontekstis võidakse seda ettepanekut käsitada katsena kaitsta võimalikult palju komisjoni-siseseid assigneeringute rakendamise menetlusi ja standardeid uues ja veelgi keerukamas institutsioonilises raamistikus.

9. Kontrollikoda väljendab siiski muret selle üle, et antud eesmärki üritatakse saavutada a) oluliste kõrvalekalletega finantsmäärusest, kuna komisjoni eelarve täitmise volitused antakse edasi eelarvevahendite käsutajale (delegatsioonide juhid), kes ei kuulu enam komisjoni osakondade alla, b) delegatsioonide finantsjuhtimise, lähetuste ja tegevuse alase aruandluse suurema keerukusega ning c) märkimisväärse ebakindlusega, mis on seotud liidu delegatsioonide eelarveeraldisega ja haldus- ning toetuskulude haldamisega, mida ei ole ettepanekus täpsustatud.

Konkreetsed märkused

10. Kontrollikoda väljendab erilist muret nelja muudetud sätte puhul ning esitab teksti muudatused, mis on toodud tabelina käesoleva arvamuse lisas.

Esitatud muudatus ei mõjuta mitte ainult Euroopa välisteenistust, vaid tervet „kaudset tsentraliseeritud" eelarve täitmist.

11. *Artikkel 30*. Komisjon teeb ettepaneku sõnastada artikli 30 lõike 3 esimene lõik ümber nii, et komisjon teeb asjakohasel viisil kättesaadavaks tema valduses oleva teabe eelarvest tulenevatest vahenditest abi saajate kohta, kui eelarvet täidetakse tsentraliseeritult vastavalt artiklile 53a. Uues artiklis 53a sätestatakse, et komisjon võib eelarvet täita tsentraliseeritult kas otse – oma osakondade või liidu delegatsiooni kaudu – või kaudselt vastavalt artiklitele 54–57.

12. Uue artikli 30 lõike 3 esimese lõigu ja artikli 53a koos lugemisel selgus, et komisjoni kohustus teha asjakohasel viisil kättesaadavaks tema valduses olev teave eelarvest tulenevatest vahenditest abi saajate kohta hakkab kehtima olukordades, kus eelarvet täidetakse tsentraliseeritult nii otse kui kaudselt. Kehtiva versiooni artikli 30 lõike 3 esimeses lõigus piirdub aga komisjoni kohustus teha kättesaadavaks tema valduses olev teave eelarvest tulenevatest vahenditest abi saajate kohta juhtudega, kus eelarvet täidetakse tsentraliseeritult ja otse.

13. See, et kohustust teha kättesaadavaks teave eelarvest tulenevatest vahenditest abi saajate kohta laiendati kaudsele tsentraliseeritud haldusele, ei ole seotud Euroopa välisteenistuse konkreetse olukorraga. Seega ulatub nimetatud laiendus ettepanekust kaugemale ning kehtib tervele kaudsele tsentraliseeritud haldusele. Kehtiva praktika järjepidevuse huvides peaks uue artikli 30 lõike 3 esimese lõigu sõnastus olema järgmine:

„Komisjon teeb asjakohasel viisil kättesaadavaks tema valduses oleva teabe eelarvest tulenevatest vahenditest abi saajate kohta, kui eelarvet täidetakse tsentraliseeritult ja otse komisjoni osakondades või liidu delegatsioonides vastavalt artiklile 51, ning teabe, mille on vahenditest abi saajate kohta esitanud üksused, kellele on teiste eelarve täitmise viiside kohaselt delegeeritud eelarve täitmisega seotud ülesanded".

Liidu delegatsioonide juhtide aruandekohustust on tugevdatud, kuid huvide konfliktiga seotud muudatus ei pruugi olla finantsmäärusega kooskõlas

14. *Artikkel 60a*. Artikli 60a eesmärk näib olevat tugevdada põhimõtet, et liidu delegatsioonide edasivolitatud juhtidele kehtivad samad aruandlust käsitlevad eeskirjad nagu teistelegi edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatele (vastavalt finantsmääruse artiklile 60). Kontrollikoja arvates on tähtis jätta liidu delegatsioonide juhtide kohustused selles osas samaks.

15. Teise lõigu kohaselt on liidu delegatsioon siiski muu hulgas vastutav potentsiaalsete huvide konfliktide lahendamise eest. „Huvide konfliktile" viitamist tuleks antud kontekstis vältida, kuna see näib hõlmavat teist liiki „huvide konflikti", mis on defineeritud finantsmääruse artiklis 52. Järjepidevuse huvides peaks see mõiste olema sama kõikides finantsmääruse sätetes. Kontrollikoda teeb ettepaneku muuta artikli 60a lõike 1 sõnastust sellest lähtuvalt.

Siseaudiitori volitused vajavad täpsustamist

16. *Artikkel 85*. Järjepidevuse, tõhususe ja mõjususe huvides kiidab kontrollikoda heaks komisjoni siseaudiitori nimetamise Euroopa välisteenistuse siseaudiitoriks. Finantsmääruse artikli 85 kohta esitatud muudatuse ettepanek jätab mulje, et

komisjoni siseaudiitoril ei ole samad volitused Euroopa välisteenistuses, nagu tal on komisjoni osakondades, ning et volitused võivad erineda vastavalt eelarvejagudele – Euroopa välisteenistus või komisjon –, millest eelarvet täidetakse. Igasuguse ebamäärasuse vältimiseks seoses siseaudiitori volitustega soovitab kontrollikoda asendada esitatud lisa järgmise tekstiga:

„Komisjoni siseaudiitoril on artiklis 1 viidatud Euroopa välisteenistuses samad volitused kui komisjoni osakondades.”

Osa muudatusi on vähe- või ebaotstarbekad

17. *Artikkel 165*. Artikli 165 puhul esitatud muudatuse eesmärk on ebaselge. Kontrollikoda ei näe pärast artikli 53a muutmist vajadust artikli 165 muutmiseks.

18. *Artikkel 185*. Artikli 185 puhul esitatud muudatus ei ole otstarbekas. Komisjoni siseaudiitori volituste ulatust puudutavas analoogias võib viidata ainult komisjoni osakondadele. Kontrollikoda teeb seetõttu ettepaneku jätta artikkel 185 muutmata.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu oma 29. aprilli 2010. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

LISA

Komisjoni ettepanek	Kontrollikoja soovitus
Artikkel 1	*Artikkel 1*
(3) Artikli 30 lõike 3 esimene lõik asendatakse järgmisega:	(3) Artikli 30 lõike 3 esimene lõik asendatakse järgmisega:
„Komisjon teeb asjakohasel viisil kättesaadavaks tema valduses oleva teabe eelarvest tulenevatest vahenditest abisaajate kohta, kui eelarvet täidetakse tsentraliseeritult vastavalt artiklile 53a, ning teabe, mille on vahenditest abisaajate kohta esitanud üksused, kellele on teiste eelarve täitmise viiside kohaselt delegeeritud eelarve täitmisega seotud ülesanded."	„Komisjon teeb asjakohasel viisil kättesaadavaks tema valduses oleva teabe eelarvest tulenevatest vahenditest abi saajate kohta, kui eelarvet täidetakse tsentraliseeritult ~~vastavalt artiklile 53a~~ ja otse komisjoni osakondades või liidu delegatsioonides vastavalt artiklile 51, ning teabe, mille on vahenditest abi saajate kohta esitanud üksused, kellele on teiste eelarve täitmise viiside kohaselt delegeeritud eelarve täitmisega seotud ülesanded."
(9) Teise jakku lisatakse artikkel 60a:	(9) Teise jakku lisatakse artikkel 60a:
Artikkel 60a	*Artikkel 60a*
„1. Kui ELi delegatsioonide juhid tegutsevad artikli 51 teise lõigu kohaselt edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatena, teevad nad vahendite nõuetekohasel kasutamisel tihedat koostööd komisjoniga, eelkõige et tagada finantstehingute seaduslikkus ja korrapärasus, vahendite haldamisel kinnipidamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest ning ELi finantshuvide tõhus kaitse.	„1. Kui ELi delegatsioonide juhid tegutsevad artikli 51 teise lõigu kohaselt edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatena, teevad nad vahendite nõuetekohasel kasutamisel tihedat koostööd komisjoniga, eelkõige et tagada finantstehingute seaduslikkus ja korrapärasus, vahendite haldamisel kinnipidamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest ning ELi finantshuvide tõhus kaitse.
Selleks võtavad nad meetmed, mis on vajalikud selliste olukordade vältimiseks, millega võiks kaasneda komisjoni vastutus delegatsioonide juhtidele edasivolitatud eelarve täitmise eest või mis tahes huvide või prioriteetide konflikt, mis mõjutab delegatsioonide juhtidele edasivolitatud finantsjuhtimisega seotud ülesannete täitmist.	Selleks võtavad nad meetmed, mis on vajalikud selliste olukordade vältimiseks, millega võiks kaasneda komisjoni vastutus delegatsioonide juhtidele edasi volitatud eelarve täitmise eest või mis tahes ~~huvide või~~ prioriteetide konflikt, mis mõjutab delegatsioonide juhtidele edasi volitatud finantsjuhtimisega seotud ülesannete täitmist.
Teises lõigus nimetatud olukorra või konflikti ilmnemisel teavitab ELi delegatsiooni juht viivitamatult komisjoni vastutavat talitust ning Euroopa Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat."	Teises lõigus nimetatud olukorra või konflikti ilmnemisel teavitab ELi delegatsiooni juht viivitamatult komisjoni vastutavat talitust ning Euroopa Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat."
(12) Artiklile 85 lisatakse järgmised lõigud:	(12) Artiklile 85 lisatakse järgmine lõik:
„Välisteenistuse siseauditi puhul kohaldatakse artikli 51 teise lõigu kohaselt edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatena tegutsevatele ELi delegatsioonide juhtidele edasivolitatud finantsjuhtimise suhtes komisjoni siseaudiitori kontrollivolitusi.	„Komisjoni siseaudiitoril on artiklis 1 viidatud Euroopa välisteenistuses samad volitused kui komisjoni osakondades."
Ühtsuse, tõhususe ja kulutõhususe tõttu tegutseb komisjoni siseaudiitor välisteenistuse eelarvejao täitmisel ka välisteenistuse siseaudiitorina."	
(14) Artikli 165 esimene lause asendatakse järgmisega:	(14) Artikli 165 esimene lause asendatakse järgmisega:
„Komisjon teostab artikli 53a kohast järelevalvet selle üle, kuidas abi saavad kolmandad riigid või rahvusvahelised organisatsioonid meetmeid rakendavad."	„Komisjon teostab ~~artikli 53a kohast~~ järelevalvet selle üle, kuidas abi saavad kolmandad riigid või rahvusvahelised organisatsioonid meetmeid rakendavad."
(15) Artikli 185 lõige 3 asendatakse järgmisega:	~~(15) Artikli 185 lõige 3 asendatakse järgmisega:~~
„3. Komisjoni siseaudiitoril on lõikes 1 osutatud asutuste suhtes samad volitused kui komisjoni talituste või ELi delegatsioonide suhtes."	„~~3. Komisjoni siseaudiitoril on lõikes 1 osutatud asutuste suhtes samad volitused kui komisjoni talituste või ELi delegatsioonide suhtes.~~"