III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 3/2014

(vastavalt ELTLi artikli 287 lõikele 4)

nõukogu määruse ettepaneku kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 215/2008, mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust, et rakendada üleminekurahastut

(2014/C 124/01)

SISUKORD

	Punktid	*Lk*
SISSEJUHATUS	1–6	3
ÜLDINE TÄHELEPANEK LÄBIPAISTVUSE KOHTA	7–10	4
KONKREETSED TÄHELEPANEKUD	11–20	4
Eelarve täitmise viisid	11–13	4
Toetused	14–15	4
Eelarvetoetus	16–20	5

EUROOPA KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut (ELTL), eriti selle artikli 287 lõiget 4,

võttes arvesse partnerluslepingut ühelt poolt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikide rühma liikmete ning teiselt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide vahel, mis allkirjastati 23. juunil 2000. aastal Cotonous ([1]),

võttes arvesse nõukogu 27. novembri 2001. aasta otsust 2001/822/EÜ ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise kohta Euroopa Ühendusega (ülemeremaade ja -territooriumide assotsieerimise otsus) ([2]),

võttes arvesse sisekokkulepet nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate vahel ühenduse abi rahastamise kohta mitmeaastase finantsraamistiku (2008–2013) alusel vastavalt AKV-EÜ partnerluslepingule ning finantsabi eraldamise kohta nendele ülemeremaadele ja -territooriumidele, mille suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingu neljandat osa, ([3]) eelkõige selle artikli 10 lõiget 2,

võttes arvesse sisekokkulepet nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajate vahel Euroopa Liidu abi rahastamise kohta mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) alusel vastavalt AKV-EÜ partnerluslepingule ning finantsabi eraldamise kohta nendele ülemeremaadele ja -territooriumidele, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu neljandat osa, ([4]) eelkõige selle artikli 10 lõiget 2,

võttes arvesse nõukogu 12. detsembri 2013. aasta otsust 2013/759/EL, milles käsitletakse EAFi juhtimise üleminekumeetmeid alates 1. jaanuarist 2014 kuni 11. Euroopa Arengufondi jõustumiseni ([5]),

võttes arvesse kontrollikoja arvamust nr 12/2002 nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb üheksanda Euroopa Arengufondi suhtes 23. juunil 2000. aastal Cotonous alla kirjutatud AKV-EÜ koostöölepingu alusel kohaldatavat finantsmäärust ([6]),

võttes arvesse kontrollikoja arvamust nr 2/2007 nõukogu määruse ettepaneku kohta, millega muudetakse üheksanda Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ([7]),

võttes arvesse kontrollikoja arvamust nr 9/2007 nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb kümnenda Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ([8]),

võttes arvesse kontrollikoja arvamust nr 3/2013 nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ([9]),

võttes arvesse kontrollikoja aastaaruandeid kaheksandast, üheksandast ja kümnendast Euroopa Arengufondist rahastatud tegevuste kohta ([10]),

([1]) EÜT L 317, 15.12.2000, lk 3. Lepingut muudeti 25. juunil 2005. aastal Luxembourgis allkirjastatud lepinguga (ELT L 287, 28.10.2005, lk 4) ja 22. juunil 2010. aastal Ougadougous allkirjastatud lepinguga (ELT L 287, 4.11.2010, lk 3).
([2]) EÜT L 314, 30.11.2001, lk 1, ja EÜT L 324, 7.12.2001, lk 1, mida on muudetud otsusega 2007/249/EÜ (ELT L 109, 26.4.2007, lk 33) ja otsusega nr 528/2012/EL (ELT L 264, 29.9.2012, lk 1).
([3]) ELT L 247, 9.9.2006, lk 32.
([4]) ELT L 210, 6.8.2013, lk 1. Ratifitseerimist ootav kokkulepe.
([5]) ELT L 335, 14.12.2013, lk 48.
([6]) EÜT C 12, 17.1.2003, lk 19.
([7]) ELT C 101, 4.5.2007, lk 1.
([8]) ELT C 23, 28.1.2008, lk 3.
([9]) ELT C 370, 17.12.2013, lk 1.
([10]) ELT C 331, 14.11.2013, lk 261; ELT C 326, 10.11.2011, lk 251; ELT C 303, 9.11.2010, lk 243, ja ELT C 269, 10.11.2009, lk 257.

võttes arvesse kontrollikoja eriaruandeid nr 9/2013 ([1]) ja 11/2010 ([2]),

võttes arvesse komisjoni ettepanekut nõukogu määruse kohta, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ([3]),

võttes arvesse komisjoni ettepanekut nõukogu määruse kohta, millega muudetakse nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määrust (EÜ) nr 215/2008, mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust, et rakendada üleminekurahastut ([4]),

võttes arvesse taotlust arvamuse saamiseks eelmainitud ettepaneku kohta, mille kontrollikoda sai Euroopa Liidu Nõukogult 28. jaanuaril 2014, mida täiendab finantsmääruse eelnõu sätteid sisaldav lisa, mille kontrollikoda sai 25. veebruaril 2014,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

Sissejuhatus

1. Liikmesriigid allkirjastasid 11. Euroopa Arengufondi (EAF) kehtestamise sisekokkuleppe 2013. aasta juunis. Sisekokkulepe jõustub siis, kui kõik liikmesriigid on selle ratifitseerinud. Protsess jõuab tõenäoliselt lõpule 2014. aastal.

2. Vahendite kättesaadavaks tegemiseks 2014. aasta jaanuari ja 11. EAFi sisekokkuleppe jõustumise vahele jääval perioodil on nõukogu kehtestanud üleminekumeetmed (üleminekurahastu), mida rahastatakse eelmiste fondide vahenditest ja mille üle peetakse arvestust 11. EAFi raames.

3. Nõukogu ei saa 11. EAFi suhtes kohaldatavaid finantseeskirju vastu võtta enne 11. EAFi sisekokkuleppe jõustumist. Seepärast teeb komisjon ettepaneku muuta 10. EAFi suhtes kohaldatavat nõukogu finantsmäärust nii, et 11. EAFi suhtes kohaldatavaid finantseeskirju kohaldataks ka üleminekurahastu suhtes.

4. Kontrollikojalt taotleti arvamuse avaldamist nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust. Arvamus avaldati 2013. aasta detsembris (arvamus nr 3/2013).

5. Kontrollikoda avaldab heameelt, et mitut tema tähelepanekut, mis sisaldusid arvamuses nr 3/2013 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavate finantseeskirjade kohta, on kõnealuses ettepanekus arvestatud. Eriti tähtsaks peab ta järgmisi punkte:

— hankeid puudutavaid sätteid (eelkõige ettepaneku artikli 36 lõige 5) on tõhustatud;

— riiklike auditiasutuste ja kontrollikoja vahelist koostööd on täpsustatud (ettepaneku artikli 48 lõige 6);

— finantsmääruse eelnõu kohaldamisala on laiendatud kõigile EAFi kuluvaldkondadele, välja arvatud investeerimisrahastu (ettepaneku artikkel 60).

6. Arvamuses nr 3/2013 esitas kontrollikoda ka muid tähelepanekuid, mis on endiselt asjakohased ja mida allpool kirjeldatakse (vt punktid 7–20).

([1]) „ELi toetus Kongo Demokraatliku Vabariigi juhtimisele" (http://eca.europa.eu).
([2]) „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides" (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 (final).
([4]) COM(2014) 9 (final).

Üldine tähelepanek läbipaistvuse kohta

7. Ettepanek sisaldab mitut viidet üldisele finantsmäärusele, ([1]) märkides ära, milliseid artikleid kohaldatakse. Sageli lisatakse selles aga täiendavaid sätteid või viiteid üldise finantsmääruse sätetele, mida ei kohaldata. Teatud üldise finantsmääruse sätteid ei kohaldata otse, vaid vajalike muudatustega, ning teatud mõisteid tuleb tõlgendada teisiti kui üldises finantsmääruses (vt nimekirja ettepaneku artikli 2 lõikes 4).

8. Sellest tulenevalt ei ole finantsmääruse eelnõu kaugeltki kasutajasõbralik. Tegemist ei ole eraldiseisva dokumendiga. Seda ei ole võimalik mõista ilma viideteta üldisele finantsmäärusele ja selle rakenduseeskirjadele. Keerukusega kaasneb märkimisväärne õigusliku ebakindluse oht. Praegusel kujul oleks vahendite haldajatel, abisaajatel ja audiitoritel dokumenti keeruline kasutada. Seega valitseb märkimisväärne oht, et selle sätteid tõlgendatakse valesti ning tekivad vead.

9. Kontrollikoda avaldab kahetsust, et komisjon ei ole koostanud läbipaistvalt sõnastatud eraldiseisva määruse eelnõu, mis oleks kasutajate jaoks võimalikult selge ning aitaks vähendada vääritimõistmisest tekkivate vigade ohtu.

10. Kontrollikoda avaldab kahetsust ka selle üle, et vaatamata arvamustes nr 12/2002, 2/2007 ja 9/2007 esitatud soovitustele ei ole komisjon veel teinud ettepanekut ühise finantsmääruse koostamiseks, mida kohaldataks kõikide praeguste ja tulevaste EAFide suhtes ning mida sarnaselt üldise finantsmäärusega saaks vajaduse korral muuta. Seda tüüpi meede tagaks järjepidevuse ilma EAFide rakendamise katkestamise riskita ning lihtsustaks eeldatavalt ka haldamist.

Konkreetsed tähelepanekud

Eelarve täitmise viisid

11. Artikkel 17 sätestab muu hulgas, et kohaldatakse üldise finantsmääruse sätteid kaudse eelarve täitmise kohta. Artikli 17 lõige 3 sisaldab aga elemente, mis lähevad nendest sätetest kaugemale.

12. Lõige 3 sätestab, et „volitatud üksused" võivad anda eelarve täitmise ülesanded üle muudele üksustele samaväärsetel tingimustel, luues usaldussuhete hierarhia. Pädevus on väga hajutatud, võimaldades AKV riikidel ning ülemeremaadel ja -territooriumidel anda eelarve täitmise ülesandeid teenuselepingu alusel edasi eraõiguslikele asutustele. Ei ole selge, miks on nimetatud säte ettepanekusse lisatud. Valitseb märkimisväärne oht, et see säte raskendab ja võimalik, et ka takistab üldise finantsmääruse artikli 60 lõike 1 sätete kohaldamist. Viimastes sätestatakse muu hulgas, et üksused ja isikud, kellele on usaldatud eelarve täitmisega seotud ülesanded, „… tagavad Euroopa Liidu vahendite haldamisel Euroopa Liidu finantshuvide kaitse taseme, mis on samaväärne käesoleva määruse kohaselt nõutavaga …".

13. Kontrollikoda soovitab nõukogul uurida lõike 3 lisamise põhjendust, eriti seda, kas lõike lisamise eelised kaaluvad üles ebaselge vastutuse EAFi vahendite asjakohase kasutamise eest.

Toetused

14. Ettepaneku artikli 37 järgi kohaldatakse EAFist antava rahalise toetuse suhtes üldise finantsmääruse sätteid. Lõige 3 sisaldab aga täiendavat sätet, milles rõhutatakse komisjoni vajadust võtta haldussätete kindlaksmääramisel arvesse erivajadusi ja konteksti. Ei ole selge, miks peeti vajalikuks lisada see säte üleminekurahastut käsitlevasse EAFi finantsmäärusesse, kui üldises finantsmääruses vastav säte puudub.

15. Kontrollikoda soovitab nõukogul uurida, kas sellise sätte lisamine on asjakohaselt põhjendatud ning kas säte on piisavalt selgelt määratletud.

([1]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

Eelarvetoetus

16. Ettepaneku artikli 39 esimeses lõigus sätestatakse, et EAFi eelarvetoetuse suhtes kohaldatakse üldise finantsmääruse artiklit 186. Üldise finantsmääruse nimetatud artiklis sätestatakse, et rahastamisotsustes, mille alusel eelarvetoetust makstakse, näidatakse üksikasjalikult ära toetuse andmise eesmärgid ja oodatavad tulemused ning et toetuse maksmine põhineb tingimuste täitmisel (lõige 2), rahastamiskokkulepetesse tuleb lisada eeskirjadevastaste kulude hüvitamise sätted (lõige 3) ning komisjon toetab parlamentaarse kontrolli ja auditivõimekuse arendamist toetust saavates riikides ning läbipaistvuse suurendamist ja üldsuse teabele juurdepääsu parandamist (lõige 4).

17. Ettepaneku artikli 39 teine kuni seitsmes lõik sisaldavad mitmeid EAFi eelarvetoetusega seotud põhimõtteid ja tavasid. Need hõlmavad üldisi poliitikaavaldusi (teine ja neljas lõik), üldise finantsmääruse artikli 186 mõne sätte kordamist või ümbersõnastamist (kolmas, viies ja kuues lõik) ning ebaselget viidet ülemeremaade ja -territooriumide sidemetele asjaomaste liikmesriikidega (seitsmes lõik).

18. Seega näib tekst minevat kaugemale sellest, mis on finantsmääruses asjakohane ([1]). Samuti võib segadust tekitada asjaolu, et ühelt poolt väidetakse kohaldatavat üldise finantsmääruse vastavaid sätteid, teiselt poolt aga sõnastatakse mõned nendest sätetest ümber.

19. Kontrollikoda on oma hiljutistes aruannetes esitanud eelarvetoetusega seoses mitmeid soovitusi, ([2]) viidates eelkõige vajadusele määrata objektiivselt kontrollitavad ja võimaluse korral kvantifitseeritavad kriteeriumid, mille abil edusamme mõõta. Sellest seisukohast oleks kasulik teksti sõnastus rangemaks muuta. Osa praeguses versioonis esitatud tekstist (nagu neljanda lõigu viited „diferentseerimisele" ja „peamistele määravatele teguritele") on pigem võimalik tõlgendada kui põhjendust küllaltki leebele suhtumisele vajadusse siduda eelarvetoetused rangete tingimustega.

20. Kontrollikoda soovitab nõukogul ettepaneku selle artikli läbivaatamisel arvestada eeltoodud kommentaaridega.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva arvamuse vastu 1. aprilli 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

([1]) Määratletud nõukogu määruse eelnõu põhjenduses 2 kui „10. EAFi rakenduseeskirjad, mis käsitlevad tegev- ja finantsjuhtimist".
([2]) Kontrollikoja 2012. aasta aruanne EAFide kohta, punkt 51; kontrollikoja 2010. aasta aruanne EAFide kohta, punkt 64; kontrollikoja 2009. aasta aruanne EAFide kohta, punkt 54; kontrollikoja 2008. aasta aruanne EAFide kohta, punkt 56; eriaruanne nr 9/2013 „ELi toetus Kongo Demokraatliku Vabariigi juhtimisele", eriaruanne nr 4/2013 „ELi ja Egiptuse valitsemistava alane koostöö", eriaruanne nr 11/2010 „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides".