

ARVAMUS 08/2026

(vastavalt ELTLi artikli 322 lõikele 1)

ET

**ettepaneku kohta võtta
vastu Euroopa
Parlamendi ja nõukogu
määrus, millega luuakse
ühtse turu ja tolli
programm aastateks
2028–2034, millega
tunnistatakse kehtetuks
määrused (EL) 2021/444,
(EL) 2021/690, (EL)
2021/785, (EL) 2021/847 ja
(EL) 2021/1077**

(COM(2025) 590 final)



EUROOPA
KONTROLLIKODA



ELi eelarve
2028–2034



Sisukord

Punkt

01–12 | Sissejuhatus

01–12 | Miks me selle arvamuse esitame?

01–04 | Õiguslik alus

05–12 | Kontekst

13–58 | Põhisõnumid

14–18 | ELi lisaväärtus

19–30 | Kulutustele seatud eesmärkide kooskõlla viimine kogu ELi hõlmavate poliitikaprioriteetidega

19–21 | Eesmärgid ja ELi prioriteedid

22–24 | Programmitöö ja ühtlustamine

25–30 | Sidusus ja prioriteetide seadmine

31–37 | Eelarve paindlikkus

38–45 | Programmi ja menetluste lihtsustamine

38–40 | Ühtne reeglistik ja muud menetluslikud lihtsustused

41 | Eelarve täitmise viisid

42–43 | Rahastamismehhanismid

44 | Hanked

45 | Programmi juhtimine

46–51 | Tulemuslikkuse raamistik

52–56 | Nõuetele vastavus, usaldusväärne finantsjuhtimine, läbipaistvus, vastutus ja kulutuste jälgitavus

57–58 | Kontrollikoja auditeerimisõigused

59–63 | Konkreetsete märkused

Lisad

I lisa. Käesolevas arvamuses viidatud kontrollikoja väljaanded

II lisa. Taustteave

Lühendid

Mõisted

Sissejuhatus

Miks me selle arvamuse esitame?

Õiguslik alus

- 01** Käesolev arvamus on koostatud vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli [322 lõikele 1](#), mis on õiguslik alus ELi finantsreeglitele, sealhulgas ELi eelarve koostamist ja täitmist reguleerivate reeglite vastuvõtmiseks.
- 02** Euroopa Komisjon (edaspidi ka „komisjon“) võttis 3. septembril 2025 vastu ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühtse turu ja tolli programm aastateks 2028–2034 ([COM\(2025\) 590 final](#)). Nõukogu pöördus ettepaneku kommenteerimiseks ametlikult Euroopa Kontrollikoja (edaspidi ka „kontrollikoda“) poole 21. oktoobril 2025 ja Euroopa Parlament 6. novembril 2025.
- 03** Kooskõlas oma institutsiooniliste volitustega esitame käesoleva arvamuse, et toetada õigusloomeprotsessi tähelepanekutega, mis käsitlevad kavandatava programmi ülesehitust, rahalist rakendamist, kontrollikeskkonda ja sellega kaasnevaid võimalikke riske. [I lisas](#) loetletakse kontrollikoja väljaanded, millele käesolevas arvamuses viidatakse.
- 04** Käesoleva arvamuse koostamisel võtsime arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) 2024/2509 ([finantsmäärus](#)) asjakohaseid sätteid, kavandatavale uuele määrusele lisatud komisjoni [mõjuhinnangut ühtse turu ja tolli programmi](#) kohta ning meie audititöö varasemaid järeldusi.

Kontekst

05 Komisjon teeb ettepaneku võtta aastateks 2028–2034 kasutusele [ühtse turu ja tolli programmi](#), koondades viie olemasoleva vahendi mõningad tegevussuunad (põhjendused 8–11), nimelt:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. aprilli 2021. aasta [määrusega \(EL\) 2021/690](#), millega luuakse siseturu, ettevõtjate, sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsivõime, taimede, loomade, toidu ja sööda valdkonna ja Euroopa statistika programm („ühtse turu programm”) ning tunnistatakse kehtetuks määrused [\(EL\) 99/2013](#), [\(EL\) 1287/2013](#), [\(EL\) 254/2014](#) ja [\(EL\) 652/2014](#), loodud ühtse turu programmi teatavad osad;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2021. aasta [määrusega \(EL\) 2021/444](#), millega luuakse tollikoostöö programm „Toll” ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus [\(EL\) 1294/2013](#), loodud tolliprogramm;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta [määrusega \(EL\) 2021/1077](#), millega luuakse Integreeritud Piirihalduse Fondi osana tollikontrolliseadmete rahastu; loodud tollikontrolliseadmete rahastu;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2021. aasta [määrusega \(EL\) 2021/847](#), millega luuakse maksustamisalase koostöö programm „Fiscalis” ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus [\(EL\) nr 1286/2013](#); loodud programm „Fiscalis”; ning
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2021. aasta [määrusega \(EL\) 2021/785](#), millega luuakse liidu pettustevastase võitluse programm ja tunnistatakse kehtetuks määrus [\(EL\) nr 250/2014](#), loodud liidu pettustevastase võitluse programm.

06 Ühtse turu ja tolli programmi eelarve aastateks 2028–2034 on 6,2 miljardit eurot (5,5 miljardit eurot 2025. aasta hindades) (artikkel 4). See moodustab ligikaudu 0,31% 2028.–2034. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kavandatud 1,984 triljoni euro suurusest kogueelarvest (2025. aasta hindades 1,763 triljonit eurot). Ettepaneku artikli 5 kohaselt võivad liikmesriigid, liidu institutsioonid, organid ja asutused, kolmandad riigid, rahvusvahelised organisatsioonid, rahvusvahelised finantsasutused või muud kolmandad isikud programmi täiendavalt rahaliselt või mitterahaliselt toetada. See säte on ühine kõigi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku sisepoliitika rahastamisprogrammide jaoks kavandatud alusaktide puhul. Ühtse turu ja tolli programmi kavandatav rahastamispakett on oluliselt suurem kui viie varasema programmi vastavad osad kokku.

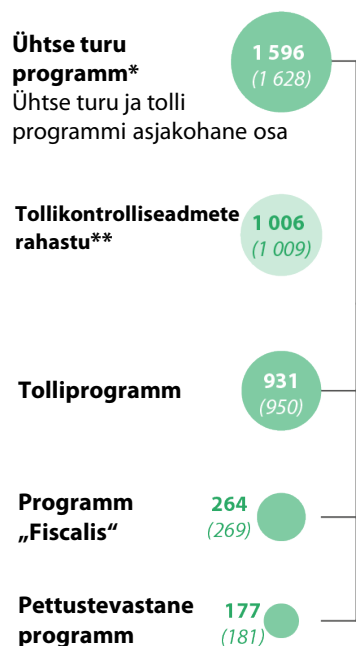
07 Ühtse turu ja tolli programmi kavandatud rahastamist ei ole võimalik otseselt võrrelda praeguse mitmeaastase finantsraamistiku viie eraldi programmi eelarvetega, kuna nende

vastavad poliitikavaldkonnad ei kattu täielikult. Joonisel 1 esitatakse aga konteksti silmas pidades rahastamise jaotus praeguses ja kavandatud mitmeaastases finantsraamistikus.

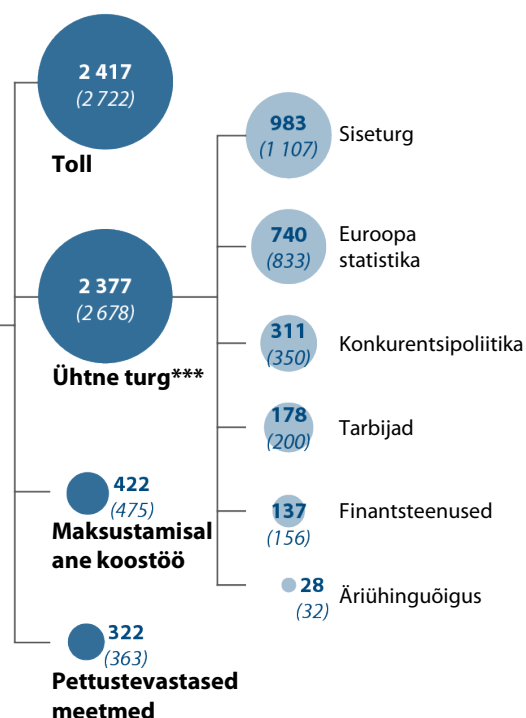
Joonis 1 | Rahastamise jaotus ühtse turu, tolli, maksustamise ja statistika valdkonnas

2025. aasta püsivhindades (miljonites eurodes)
jooksevhindades (miljonites eurodes)

Praegune rahastamine



ÜTTP kavandatav rahastamine



Märkus: summad on esitatud 2025. aasta püsiv- ja jooksevhindades ning kajastavad ühtse turu ja tolli programmile vastavat hinnangulist poliitika ulatust (ainult kontekstipõhiseks võrdluseks).

* Hõlmatud on ainult see osa ühtse turu programmist, mis on seotud siseturu juhtimise ja nõuete täitmisega; välja on jäetud VKEd toetamise ning toidu- ja söödapoliitikaga seotud kulud.

** Aastatel 2021–2027 rahastati tollikontrolliseadmete rahastut Integreeritud Piirihalduse Fondist ja seda kajastatakse eraldi.

*** Ühtse turu komponendi jaotus aastateks 2028–2034 järgib komisjoni ettepanekut.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ja Euroopa Komisjon.

- 08** Märkime, et **ühtse turu ja tolli programmiga** hõlmatud valdkond hõlmab mõningaid ELi kõige mitmekesisemaid ja tegevuse seisukohast keerukamaid poliitikavaldkondi. Teatavad komponendid, nagu ELi tasandi tolli- ja maksualased IT-süsteemid, riskijuhtimisplatvormid ja pettustevastased infosüsteemid, on tolliliidu toimimiseks ja piiriülese toimimise tagamiseks hädavajalikud. Need süsteemid hõlmavad pikaajalisi arendustsükleid, olulisi hankenõudeid ja õiguslikult siduvaid tähtaegu. Muud elemendid, nagu halduskoostöö, turujärelevalve võrgustikud, poliitika toetamine ja horisontaalsed ühtse turu vahendid, on mõeldud laiemate ja paindlikumate eesmärkide jaoks.

- 09** Mitme programmi **ühtsesse turu ja tolli programmi** konsolideerimise eesmärk on kõrvaldada killustatus, mis iseloomustab praegu ühtset turgu, tolliliitu, maksukoostööd, pettusevastast koordineerimist ja Euroopa statistikat toetavat rahastamismaastikku. **Mõjuhinna** kohaselt kehtestatakse sellega integreeritum raamistik, millel on selge potentsiaalne kasu sidususe, halduskorra lihtsustamise ja sujuvama juhtimise seisukohast, ning paindlikum alus muutuvate struktuursete, majanduslike ja regulatiivsete probleemide lahendamiseks.
- 10** Kuigi viie varasema instrumendi konsolideerimine pakub neid võimalikke eeliseid, kaasneb sellega ka oht, et sisemine keerukus suureneb. **Mõjuhinna** on see tegevusalane keerukus välja toodud eelkõige digisüsteemide ja nõuete täitmise vahendite puhul, mille väljatöötamine ja rakendamine on edenenud erineva kiirusega.
- 11** Arvestades **ühtse turu ja tolli programmiga** hõlmatud tegevuste mitmekesisust, eeldab ühtseks raamistikuks konsolideerimine seepärast selget juhtimiskorraldust, läbipaistvat ressursside eraldamist ning tugevaid seire- ja hindamismehhanisme. Seda arvesse võttes keskendume käesolevas arvamuses esitatud tähelepanekutes sellele, kas ettepanek sisaldab elemente, mis on vajalikud usaldusväärse finantsjuhtimise, läbipaistva ja vastutustundliku rakendamise, tulemuslikkuse tõhusa mõõtmise, ELi finantshuvide kaitse ning selge juhtimiskorra tagamiseks kooskõlas aluslepingu ja finantsmäärusega.
- 12** *II lisas* esitame kavandatava **ühtse turu ja tolli programmi** kohta täiendavat taustteavet.

Põhisõnumid

- 13** Tõime oma arvamuses välja mitu olulist sõnumit. Need on loetletud allpool [1. selgituses](#) ja neid käsitletakse edasi käesoleva arvamuse järgmistes alajagudes.

1. selgitus

Lühikokkuvõte põhisõnumitest

- ELi lisaväärtus:** märkimisväärne osa [ühtse turu ja tolli programmi](#) kaudu rahastatavatest tegevustest on õiguses ette nähtud, mis tähendab, et need ei ole vabatahtlikud. Kuigi komisjon on esitanud põhjendused ELi tasandi meetmete võtmiseks [ühtse turu ja tolli programmiga](#) hõlmatud valdkondades, on ELi lisaväärtust programmi eri tegevussuundade vahel endiselt raske põhjendada ja võrrelda, eelkõige koostöömeetmete puhul. Kordame oma sõnumit, et avalikule arutelule ja otsuste tegemisele tuleks kasuks ELi lisaväärtuse ühtne määratlus, mille abil hinnata ELi vahendite optimaalset kasutamist (punktid [14–18](#)).
- Kulutustele seatud eesmärkide kooskõlla viimine kogu ELi hõlmavate poliitikaprioriteetidega:** ettepanekus viidatakse ELi strateegilistele prioriteetidele, nagu konkurentsivõime, nõuete täitmine ja digiüleminek. See ei muuda aga neid prioriteete siduvateks nõueteks tööprogrammidele, et näidata kooskõla programmi eri tegevussuundade vahel. Samuti ei käsitleta selles kontrollikoja varasemate auditite käigus tuvastatud pikaajalisi puudusi ELi pettustevastase võitluse struktuuris. See hõlmab puudusi, mis mõjutavad selliseid põhisüsteeme, nagu pettusevastane infosüsteem ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteem (punktid [19–30](#)).
- Eelarve paindlikkus:** ettepanekuga kehtestatakse ulatuslikud paindlikkusvahendid, mis võivad olla eriti asjakohased, pidades silmas ELi tolliseadustiku käimasolevat läbivaatamist ja ELi pettustevastase võitluse struktuuri. Ettepanekuga ei nähta aga ette tingimusi, kaitsemeetmeid ega

aruandlusnõudeid nende kasutamiseks, mis võib vähendada prognoositavust ja mõjutada kohustuslike süsteemide rahastamise järjepidevust (punktid [31–37](#)).

- **Programmi ja menetluste lihtsustamine:** viie programmi koondamine ühte raamistikku pakub lihtsustamisvõimalusi. Võttes aga arvesse hõlmatud sekkumiste, meetmete ja sidusrühmade mitmekesisust, ei täpsustata ettepanekus regulatiivsel tasandil, kuidas tagatakse kogu programmi ulatuses sidus prioriseerimine, läbipaistev eelarvestamine ja nõuetekohased hanked. Samuti ei täpsustata, mil määral toob konsolideerimine kaasa tõelise lihtsustamise. Lihtsustamine sõltub sellest, kuidas see kord on kavandatud ja kuidas seda praktikas rakendatakse (punktid [38–45](#)).
- **Tulemusraamistik:** aruandlust, seiret ja hindamist peaksid toetama programmi tegevussuundadele kohandatud näitajad, lähtetasemed ja aruandlusnõuded, et saada sisukat ja võrreldavat teavet tulemuslikkuse kohta. Kavandatav rakendamisaruanne ja järelhindamine peaksid kajastuma määruses endas, et tagada õiguskindlus ja läbipaistvus (punktid [46–51](#)).
- **Vastavus, läbipaistvus, aruandekohustus ja kulutuste jälgitavus:** nagu eespool märgitud, on märkimisväärne osa [ühtse turu ja tolli programmi](#) kaudu rahastatavatest tegevustest seadusega ette nähtud. Sellest hoolimata tuleb kindlaks määrata programmi heterogeensele riskiprofiilile kohandatud kord, et tagada järjepidev jälgitavus ja aruandekohustus kõigis selle tegevussuundades, ning neid nõudeid ei tohiks lükata edaspidiseks rakendamiseks või sisekontrolli otsuste hooleks (punktid [52–56](#)).
- **Kontrollikoja auditeerimisõigused:** eelarve otsese ja kaudse täitmise komisjonipoolne kasutamine peaks tagama, et kontrollikoja täielikud auditeerimisvolitused säilivad programmi kõigis tegevussuundades ning et auditeerimisõigused väljaspool ELi õigusraamistikku loodud asutuste auditeerimiseks on tagatud delegeerimislepingute standardklauslitega (punktid [57–58](#)).

ELi lisaväärtus

- 14 Ühtse turu ja tolli programmi** ELi lisaväärtust selgitatakse ettepaneku seletuskirjas ning finants- ja digivaldkonna õigusraamistikus, eelkõige punktis 1.5.2 „ELi meetme lisaväärtus“. Nendes punktides selgitatakse, et ELi meetmed loovad lisaväärtust, pakkudes piiriülest ja riikidevahelist kasu, mastaabisäästu, ühtlustatud digitaristuid ja ühiseid vahendeid, mida liikmesriigid ei suuda samal määral üksi luua. Neis rõhutatakse muu hulgas ELi tasandi rahastamise rolli ühtse turu ja tolliliidu toimimise toetamisel, ELi õiguse täitmise tagamisel, ELi pettustevastase võitluse struktuuri tugevdamisel ning liikmesriikide ametiasutuste haldus- ja IT-suutlikkuse erinevuste vähendamisel.

- 15** Märkimisväärne osa [ühtse turu ja tolli programmi](#) kaudu rahastatavatest tegevustest on õigusaktidega ette nähtud. Sellegipoolest juhime tähelepanu asjaolule, et ei artiklis 3 (programmi eesmärgid) ega artiklis 11 (tööprogramm) ei nõuta tööprogramme, mis näitaksid, et [ühtse turu ja tolli programmi](#) raames kavandatavad meetmed toovad suuremat kasu, kui oleks võimalik saavutada riigi või piirkondlikul tasandil. Selle asemel, nagu on kirjeldatud seletuskirjas ja raamistiku haldamist käsitlevas osas, tuleb ettepaneku kohaselt toetuda kasu hindamisel kavandatud [tulemuslikkuse raamistiku määrase](#) üldsätetele, mille kohta kontrollikoda esitab eraldi arvamuse. Seetõttu tuleb ELi lisaväärtus kindlaks määrata tööprogrammide koostamise käigus (vt punkt [60](#)). See kehtib eelkõige [ühtse turu ja tolli programmist](#) rahastatavate mittekohustuslike tegevuste puhul.
- 16** Kuigi komisjon on esitanud põhjendused ELi tasandi meetmete võtmiseks [ühtse turu ja tolli programmiga](#) hõlmatud valdkondades, on ELi lisaväärtust [ühtse turu ja tolli programmi](#) eri osades endiselt raske põhjendada ja võrrelda, eelkõige seoses koostööga, mis hõlmab erinevaid sidusrühmi ja erineva haldussuutlikkusega liikmesriike. [Komisjoni mõjuhindangus](#) tunnistatakse ka olemasoleva tõendusbaasi piiratud ELi lisaväärtuse hindamisel. Kavandatava määrase koostamise ajal ei olnud veel kättesaadavad mõned hinnangud programmidele, mis konsolideeritakse [ühtse turu ja tolli programmi](#) raames (osaliselt õigusloome ajakava tõttu). Mõne hinnangu kvaliteeti vähendasid aga liikmesriikide esitatud mittetäielikud, mittevõrreldavad ja ebaühtlased andmed või lähtetasemete, võrreldavate näitajate ja selgete omistamismetoodika puudumine ([COM\(2025\) 733](#); [SWD\(2025\) 385](#)).
- 17** Nagu sedastatud juba meie [arvamus 03/2025](#), oleme seisukohal, et täieliku tõhususe tagamiseks peaksid kõik ELi institutsioonid mõistma ELi lisaväärtuse mõistet ühesuguselt ning seda tuleks väljendada mõnes asjakohases poliitilises deklaratsioonis või ELi õigusaktis. Teisisõnu, ELi lisaväärtust saab tõhusalt mõõta ainult siis, kui see on selgelt määratletud ja seda käsitatakse ühetaoliselt. 2025. aasta veebruaris märkis komisjon oma [teatises „Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku koostamise tegevuskava“](#), et ELi tulevane eelarve peaks keskenduma ühistele probleemidele, mille puhul Euroopa tasandil tehtavad kulutused loovad suurimat ELi lisaväärtust. Kuigi kooskõlas parema õigusloome [suuniste](#) ja [vahenditega](#) hinnatakse ELi lisaväärtust mõjuhindangute ja hindamiste kaudu, märgime, et ei ELi praeguses õigusraamistikus ega komisjoni ettepanekutes järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta ei ole ELi lisaväärtuse mõistet määratletud. Tuletame samuti meelde, et märkisime oma [ülevaates 03/2025](#), et komisjon ei ole veel hinnanud praeguste 2021.–2027. aasta programmidega loodavat ELi lisaväärtust.
- 18** Kokkuvõttes (ja nagu märgitud juba meie 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamise etapis koostatud [2018. aasta infodokumendis](#)) oleme seisukohal, et järgmise mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavale avalikule arutelule ja

otsuste tegemisele oleks olnud kasulik ELi lisaväärtuse kokkulepitud ja järjepidevalt rakendatav määratlus. Lisaväärtuse määratluse puudumine on jätkuvalt probleem ja seetõttu kordame nimetatud asjaolu ka käesoleva ettepaneku puhul.

Kulutustele seatud eesmärkide kooskõlla viimine kogu ELi hõlmavate poliitikaprioriteetidega

Eesmärgid ja ELi prioriteedid

- 19** Programmi eesmärgid kajastavad ELi tasandi poliitikaprioriteete, mis on sätestatud aluslepingus ja valdkondlikes õigusaktides tolli, maksustamise, turujärelevalve, pettusevastase võitluse ja statistika valdkonnas. Ettepanekule lisatud raamistikus (punktid 1.3 ja 1.4) selgitatakse, et programmi eesmärk on aidata kaasa ELi konkurentsivõimele, tolli- ja maksusüsteemide digiüleminekule, ühtse turu normide täitmise tagamisele ja usaldusväärsete andmete kättesaadavusele poliitika kujundamiseks.
- 20** Kuigi komisjoni programmitöö põhineb kindlaks määratud poliitikaraamistikel, ei nõuta ei artiklis 3 (programmi eesmärgid) ega artiklis 11 (tööprogramm), et tööprogrammid tõendaksid vastavust poliitikavajadustele, mis on kindlaks tehtud Euroopa poolaasta või konkreetsete strateegiliste ELi raamistike kaudu (nt konkurentsivõime algatused, ühtse turu normide täitmise tagamise prioriteedid või tolli ja maksustamise digiteerimise tegevuskava).
- 21** Meie audititöö ühtse turu valdkonnas on näidanud, et püsivad regulatiivsed ja haldustõkked, nõuete täitmise ebaühtlane tagamine ja teenuste piiratud piiriülene osutamine pärsivad jätkuvalt ühtse turu integratsiooni ja konkurentsivõimet. Näiteks kinnitati meie [eriaruandes 03/2025](#) asukohapõhise tõkestuse kohta ja [eriaruandes 19/2025](#) ravimite tõsise nappuse kohta, et ühtsel turul püsivad märkimisväärsed struktuursed tõkked, mis näitab jätkuvat vajadust ELi tasandi meetmete järele killustatuse vähendamiseks. Kuigi [ühtse turu ja tolli programmi](#) eesmärk on toetada ühtse turu süvendamist ja konkurentsivõimet, rõhutatakse nendes tähelepanekutes, kui oluline on tagada, et turujärelevalvet, nõuete täitmise tagamise alast koostööd ja andmete kättesaadavust toetavad [ühtse turu ja tolli programmi](#) meetmed oleksid selgelt prioriseeritud, koordineeritud ja nende tulemuslikkust jälgitaks.

Programmitöö ja ühtlustamine

- 22** Oma [ülevaates 03/2025](#) 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku kohta rõhutasime vajadust suurendada järgmise mitmeaastase finantsraamistiku programmide sidusust ja vastastikust täiendavust. Komisjoni [mõjuhinnaangust](#) ei tehtud ka struktureeritud analüüsi, mis näitaks, kuidas programmi meetmed aitavad kaasa konkreetsete ELi tasandi poliitikaalaste tulemuste saavutamisele või kuidas need täiendavad muid rahastamisvahendeid. Kuigi mõjuhinnaangust tehakse kindlaks mõningane võimalik sünergia muude ELi programmide ja poliitikavaldkondade vahel, nõrgendab sellise analüüsi puudumine tõendusbaasi poliitika kooskõlastamise hindamiseks kavandamise etapis.
- 23** Kavandatavas määruses rõhutatakse ELi tasandi meetmete rolli ühiste digisüsteemide, kogu ELi hõlmavate platvormide, tolli ja maksustamise suuremahuliste IT-taristute, pettevastase teabestruktuuri ja Euroopa statistika jaoks. Kuigi [ühtse turu ja tolli programmi](#) on ühendatud eelarve paindlikkus sätetega, mille eesmärk on tagada ELi tasandi kohustuste pidev rahastamine, ei ole selles kindlaks määratud, kuidas oleks regulatiivsel tasandil sõnastatud ELi-spetsiifiliste põhifunktsioonide ja kaalutusõigusel põhinevate toetusvormide prioriseerimise eristamine, ega seda, kuidas see suunaks vahendite eraldamist meetmetele, millel on selge ELi lisaväärtus.
- 24** Lisaks märgime, et ettepanekus ei täpsustata, kuidas programm mõjutab või täiendab sellega seotud ELi vahendeid, mida kasutatakse sellistes valdkondades nagu struktuurireformid, digiüleminek, turujärelevalve suutlikkus või andmehalduse taristu. Kuigi mõjuhinnaangust rõhutatakse, kui oluline on sünergia muude ELi programmide ja vahenditega, ei ole selles sätestatud koordineerimiskorda ega piiritletud kohustusi [ühtse turu ja tolli programmi](#) ja muude ELi rahastamismehhanismide vahel. Seetõttu on juhtimismudelit arvestades oht, et koordineerimine tugineb suures osas eeldustele, mitte kindlaksmääratud juhtimiskorra, mis võib põhjustada kattuvusi.

Sidusus ja prioriteetide seadmine

- 25** Kuigi [ühtse turu ja tolli programmi](#) eesmärgid on üldjoontes kooskõlas ELi prioriteetidega konkurentsivõime, ühtse turu integratsiooni ja nõuete täimise tagamise valdkonnas, ei nõuta kavandatavas määruses, et tööprogrammides näidataks, kuidas rahastatud meetmed aitavad mõõdetaval ja sidusal viisil kaasa nende prioriteetide saavutamisele. Selle tulemusena sõltub see, mil määral programm tugevdab tõhusalt ELi konkurentsivõimet ja ühtse turu integratsiooni, suuresti kaalutusõigusel põhinevatest programmitöö valikutest, tööprogrammidest, iga-aastastest eelarvemenetlustest ja koordineerimisvahenditest, mitte õigusraamistiku siduvatest sätetest.

- 26** Sõnaselgete vastavusseviimis- või täiendavusnõuete puudumine on eriti problemaatiline, sest programmis sisaldab nii kogu ELi hõlmavat kohustuslikku taristut (nt tolli ja maksustamise IT-süsteemid või Euroopa statistika) kui ka paindlikumaid koostöö- ja suutlikkuse suurendamise meetmeid. Kooskõlas mitmeaastase finantsraamistiku üldise lähenemisviisiga püütakse ettepanekuga saavutada tasakaal paindlikkuse ja õigusaktide kohaselt nõutavate investeringute prognoositavuse vahel, tagades mitmeaastase finantsraamistiku juhtimise ja iga-aastase programmitöö kaudu nende kooskõla. Samas leidsime me oma [eriaruandes 27/2024](#) kahjulike maksukordade vastu võitlemise kohta, et ilma määruses endas kindlaks määratud prioriseerimispõhimõtete ja ühtlustamiskriteeriumideta on oht, et tööprogrammid ei pruugi piisavalt kajastada ELi valdkonnaüleseid prioriteete või komisjoni ja kaasseadusandjate kindlaks määratud strateegiliselt olulisi valdkondi, sealhulgas sellistes valdkondades nagu õiglane maksustamine ja kahjulike maksutavade ennetamine.
- 27** Lisaks nähakse ettepanekuga ette pettuseid ja õigusnormide rikkumist käsitlevate infosüsteemide, eelkõige pettusevastase infosüsteemi ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi tugevdamine ja arendamine, mis on halduskoostöö ja teabevahetuse jaoks väga olulised. [Eriaruandes 26/2025](#) pettustevastase võitlusega tegelevate ELi asutuste kohta juhtisime tähelepanu püsivatele puudustele ELi pettustevastase võitluse struktuuris, sealhulgas puudustele Euroopa Pettustevastase Ameti, Euroopa Prokuratuuri ja liikmesriikide ametiasutuste vahelises teabevahetuses, ebajärjekindlatele liikmesriikide pettustest teatamise tavadele ning puudustele ELi pettustevastase võitluse struktuuri tagasinõudmismenetlustes. Sellega seoses viidatakse ettepanekus (põhjendus 4, artikli 3 lõike 2 punkt e) üldiselt halduskoostöö parandamisele ja ELi finantshuvide kaitsmisele ning me märgime, et komisjoni tasandil on käimas arutelud ELi pettustevastase võitluse struktuuri tugevdamise üle. Ettepanekuga ei kehtestata siiski konkreetseid eesmärke ega meetmeid, mille eesmärk oleks parandada ELi pettustevastase võitluse struktuuri toimimist. Seetõttu on programmi panus ELi pettustevastase võitluse struktuuri parandamisse endiselt ebaselge.
- 28** Eelkõige märgime, et ettepanekus ei käsitleta püsivaid puudusi liikmesriikide pettuste avastamise ja nendest teatamise süsteemides, mida uuritakse ka ELi pettustevastase võitluse struktuuri käimasoleva läbivaatamise raames ja mida me oleme oma auditites korduvalt tuvastanud. See hõlmab puudusi riiklike pettusevastaste strateegiate kehtestamisel ja rakendamisel, pettusejuhtumitest teatamata jätmist Euroopa Pettustevastasele Ametile ja Euroopa Prokuratuurile ning rikkumisest teatajate ebapiisavat kaitset ja toetamist. [Euroopa Parlamendi 2025. aasta resolutsioonis finantshuvide kaitse aruande kohta](#) nõuti ka paremat teatamist kriminaaluurimisasutustele ja tõhusamaid kaitsemeetmeid rikkumisest teatajatele. Kavandatavas määruses ei ole aga sätestatud nendes valdkondades konkreetseid eesmärke, näitajaid ega meetmeid. See piirab

programmi suutlikkust toetada liikmesriike pettuste avastamise, õigusnormide rikkumisest teatamise ja uurimisasutustega tehtava koostöö parandamisel.

- 29** Samuti märgime, et määruses ei ole ette nähtud meetmeid analüütiliste või andmekaevevahendite kohta, mis toetavad pettuste ennetavat avastamist. Mitmes auditis pettustevastaste meetmete kohta erinevates poliitikakeskkondades (eriaruanded [01/2019](#) ELi kulutustega seotud pettuste kohta, [06/2019](#) ELi ühtekuuluvuspoliitika kulutustega seotud pettuste vastu võitlemise kohta, [11/2022](#) ELi eelarve kaitsmise kohta, [14/2022](#) ÜPPga seotud pettuste kohta ning [07/2023](#) komisjoni taaste- ja vastupidavusrahastu kontrollisüsteemide kohta) rõhutasime andmekaevesüsteemide tähtsust, mis võivad märkimisväärselt suurendada pettuste ennetamise ja riskihindamise suutlikkust. Meile teadaolevalt valmistab komisjon praegu ette tööd integreerituma kogu ELi hõlmava analüütilise platvormi (Arachne+) loomiseks. Kõnealuses programmis ei ole aga seatud ei eesmärgi ega sihte, mis toetaksid andmekaevevahendite kasutamist või laiendamist, piirates seeläbi selle võimalikku panust pettuste paremasse ennetamisse ja avastamisse.
- 30** Üldiselt sõltub programmi panus kogu ELi hõlmavate poliitiliste prioriteetide saavutamisse pigem kaalutusõigusel põhinevatest programmitöö valikutest kui määruse siduvatest sätetest. See piirab nii läbipaistvust kui ka prognoositavust seoses sellega, kuidas programm aitab kaasa ELi strateegiliste prioriteetide saavutamisele (vt punktid [60–63](#)).

Eelarve paindlikkus

- 31** Ettepanekuga kehtestatakse mitu paindlikkuse mehhanismi, mille eesmärk on reageerida selle eri tegevussuundade muutuvatele vajadustele. [Ühtse turu ja tolli programmi](#) puhul võib eelarve suur paindlikkus olla eriti asjakohane, pidades silmas ELi tolliseadustiku käimasolevat läbivaatamist ja ELi pettustevastase võitluse struktuuri. Artiklites 4–6 kehtestatakse sätted kulukohustuste jaotamiseks iga-aastasteks osamakseteks, sihtotstarbelise välistulu kasutamiseks ja ELi eri rahastamisvormide kumulatiivseks kohaldamiseks. Ettepanekule lisatud raamistikus selgitatakse, et need mehhanismid on olulised, et võtta arvesse tolli ja maksustamise IT-süsteemide mitmeaastast olemust, koostöömeetmete toimimise varieeruvust ja vajadust reageerida 2027. aasta järgses eelarvekeskkonnas.
- 32** Kuigi suurem paindlikkus võib hõlbustada tõhusat rakendamist, ei täpsustata ettepanekus nende vahendite kasutamist reguleerivaid tingimusi, otsustuskriteeriume ega dokumenteerimisnõudeid peale [finantsmääruse](#) üldsätete. Ei kavandatavas määruses ega ka raamistikus ei selgitata, millistel asjaoludel võib teha ülekandmisi, kuidas tuleks hallata või avalikustada sihtotstarbelist välistulu või kuidas tuleks aruandluse eesmärgil jälgida kumulatiivset rahastamist. Mõjuhindangus ei analüüsita ka seda, kuidas neid mehhanisme

tuleks prioriseerida või tasakaalustada erinevate tegevusalaste vajadustega tegevussuundade vahel.

- 33** Kuigi ettepanekus on eelarve suurem paindlikkus ühendatud sätetega, mille eesmärk on tagada ELi tasandi õiguslike kohustuste rahastamise järjepidevus, ei ole selles sätestatud sõnaselgeid prioriseerimise põhimõtteid ega kaitsemeetmeid põhisüsteemide jaoks, mille rahastamine sõltub suurel määral iga-aastastest programmitöö otsustest.
- 34** Seoses paindlikkusvahendite kasutamisega leiti meie [eriaruandes 18/2025](#) ELi eelarve paindlikkuse kohta, et sellised vahendid võeti sageli kasutusele ilma piisava analüüsi või dokumenteerimiseta, et nende kasutamine vähendas ümberjaotamiste nähtavust ning et paindlikkusvahendite ülesehituse piirangud põhjustasid 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus nende varajast ammendumist. Arvestades [ühtse turu ja tolli programmi](#) sisemist heterogeensust, on need leiud asjakohased ka programmi seisukohast. Kuigi põhjendusega 2 kehtestatakse juhtpõhimõttena paindlikkus, ei ole nõutavad kaitsemeetmed artiklites 4–6 määratletud.
- 35** Samal ajal on programmi kohustuslike funktsioonide kaitsmisega seoses oluline, et eelarve paindlikkus ei kahjustaks põhikomponentide järjepidevust. Raamistikus määratletakse tolli IT-süsteemid, maksunduse IT-süsteemid, pettusevastane infosüsteem, rikkumisjuhtumite haldamise süsteem ja Euroopa statistika kui kogu ELi hõlmavad taristud, mis vajavad pikaajalisi kestlikke investeeringuid, mille jaoks on ette nähtud iga-aastased osamaksed. Artiklites 4–6 ei ole aga sätestatud kaitsemeetmeid, et kaitsta neid funktsioone sisemiste ümberjaotamiste eest, millega kaasneb oht, et õiguslikult kohustuslike süsteemide võivad mõjutada programmitöö käigus tehtud haldusotsused.
- 36** Paindlikkusvahendite kasutamise üksikasjalike eeskirjade puudumine on eriti märkimisväärne, sest programm koondab erinevaid tegevusi, millel on erinevad kulustruktuurid, riskiprofilid ja rakendamisperioodid. Mitmeaastased IT-investeeringud eeldavad prognoositavaid ja sihtotstarbelisi vahendeid, samas kui koostöömeetmete rahastamisvajadused on muutlikumad. Ilma prioriteetide seadmise või sisemiste kaitsemeetmete jaoks kehtivate suunisteta võib paindlikkus süvendada tasakaalustamatust või lükata edasi kohustuslike komponentide loomist.
- 37** Ettepanekus ei kirjeldata paindlikkusega seotud otsuste järelevalve- ega aruandluskorda. Kuigi [ühtse turu ja tolli programmi](#) jälgitakse 2027. aasta järgse horisontaalse tulemusraamistiku alusel, viidatakse [finantsmääruse](#) kohases raamistikus ja üldistes hindamiskohustustes ainult ühes kohas järelevalvele ning see ei taga tegevussuuna tasandil nähtavust ülekandmiste, sihtotstarbelise tulu või kumulatiivse rahastamise mõju osas. Sellega seoses on programmi sisemisel juhtimismehhanismil tõenäoliselt oluline roll piisava järelevalve tagamisel. Ilma selliste meetmeteta võivad järelevalveasutused seista silmitsi

piirangutega, kui nad hindavad paindlikkusvahendite mõju ressursside jaotamisele ja tulemuslikkusele (vt punktid [61–62](#)).

Programmi ja menetluste lihtsustamine

Ühtne reeglistik ja muud menetluslikud lihtsustused

- 38** Üldiselt annab ettepanek lihtsustamisele tugeva õigusliku aluse, kuid aruandekohustus sõltub sellest, kas tulevane rakendusraamistik tagab selge kontrollijälje, konkurentsipõhised hankemenetlused ja usaldusväärse sisekontrolli kooskõlas [finantsmääruse](#) põhimõtetega.
- 39** Ettepaneku peamine lihtsustamine seisneb olemasolevate programmide ühendamises ühtseks raamistikuks. Seletuskirja, põhjenduste 11 ja 36 ning artikli 1 kohaselt on konsolideerimise eesmärk suurendada sidusust, lihtsustades samal ajal juurdepääsu ELi rahastamisele ja vähendades halduskoormust. Artikliga 11 kehtestatakse iga-aastaste ja mitmeaastaste tööprogrammide konsolideeritud süsteem [ühtse turu ja tolli programmi](#) rakendamiseks, asendades sellega neli eraldiseisvat juhtimisstruktuuri. Artikliga 12 tunnistatakse kehtetuks kehtivad määrused ning artikliga 13 kehtestatakse üleminekusätteid, et säilitada kehtivate lepingute ja süsteemide järjepidevus. Kuigi üksikasjalik tegevuskord määratakse eeldatavasti kindlaks tööprogrammides, annab ettepanek vähe selgust selle kohta, kuidas need kavandamisprotsessid erinevate tegevusalaste nõuetega poliitikavaldkondades praktikas toimivad.
- 40** Kokkuvõttes leiame, et need elemendid näitavad sidusat kavatsust ratsionaliseerida juhtimisstruktuure, säilitades samal ajal õigusliku ja rahalise järjepidevuse. Sellegipoolest, nagu on tunnistatud mõjuhinnangus, oleme varasemates kontrollikoja auditites juhtinud tähelepanu mitmele lahknevusele, mis ohustavad tolliliitu (eriaruanded [13/2023](#) volitatud ettevõtjate kohta, [04/2021](#) tollikontrollide kohta, [20/2019](#) ELi infosüsteemide kohta, [26/2018](#) tolli IT-süsteemide viivituste kohta, [19/2017](#) impordiprotseduuride kohta) ja ELi finantshuvide ebapiisavat kaitset maksustamise valdkonnas (eriaruanded [08/2025](#) impordiga seotud käibemaksupettuste kohta, [12/2019](#) e-kaubanduse kohta ja [24/2015](#) ühendusesiseste käibemaksupettuste kohta). Hoolimata varasematest ELi programmidest on riikide tavad endiselt erinevad, mis suurendab vajadust luua [ühtse turu ja tolli programmi](#) raames selgemad juhtimis- ja prioriseerimismehhanismid. Seetõttu jääb ebaselgeks, kas selline konsolideerimine toob kaasa käegakatsutava lihtsustamise ning vähendab liikmesriikide ametiasutuste ja toetusesaajate halduskoormust ja kulusid.

Eelarve täitmise viisid

- 41** Kavandatavat programmi rakendatakse eelarve otsese ja kaudse täitmise raames. Sellega seoses leiame, et delegeerimist rakendusametitele ja loodavale ELi Tolliametile peavad toetama tugevad delegeerimislepingud, auditeerimiseks vajalikud täielikud juurdepääsuõigused ja selged sisekontrollinõuded, nagu on sätestatud kohaldatavas õigusraamistikus, sealhulgas [finantsmääruses](#) ning asjakohastes asutamis- ja delegeerimisdokumentides. Ettepanekus ei täpsustata aga kriteeriume, mille alusel määrata kindlaks, millal tuleks meetmeid rakendada otse või kaudselt, ega seda, kuidas komisjon tagab kõigis rakendusasutuses standardite järjepideva kohaldamise. See võib aruandekohustusega seoses tekitada riske, mida saaks leevendada eelarve täitmise viisi kriteeriumide selgitamise ja ühiste miinimumstandardite kohaldamisega kõigis rakendusasutustes.

Rahastamismehhanismid

- 42** Ettepanek võimaldab toetuste puhul kasutada kõiki [finantsmäärusega](#) ette nähtud rahastamismeetodeid, sealhulgas lihtsustatud vormis sihttoetusi (ühekordsed maksed, ühikuhinnad, kindlasummalised maksed) ja vajaduse korral kuludega sidumata rahastamist. Nende mehhanismide eesmärk on vähendada toetusesaajate ja rakendusasutuste halduskoormust ning asendada varasemate programmide erinev toetuste andmise kord. Sellegipoolest leiame, et teatavatel juhtudel ei pruugi lihtsustatud vormis sihttoetuste andmine või kuludega mitteseotud rahastamine olla kõige sobivam rahastamismehhanism, eriti kuna ettepanekus puuduvad üksikasjad selle kohta, kuidas neid makseviise valitakse või rakendatakse.
- 43** Sellega seoses tuleb meelde ka oma hindamist, milles käsitlesime eelarve usaldusväärse finantsjuhtimisega seotud riske ja võimalusi, mis tulenevad kuludega sidumata rahastamise kasutamisest (vt näiteks meie [2022. aasta aastaaruanne](#) ja [2024. aasta aastaaruanne](#)). [Finantsmääruse](#) kohaselt määratakse iga meetme tasandil kindlaks tingimused või tulemused, mis käivitavad kuludega sidumata rahastamise. Võttes arvesse meie varasemaid auditileide järgmise mitmeaastase finantsraamistiku pakutavate võimaluste ([ülevaade 03/2025](#)) ning taaste- ja vastupidavusrahastu kohta ([ülevaade 02/2025](#)), peaks komisjon igal üksikjuhul hoolikalt hindama, kas see rahastamisvõimalus sobib enamiku kavandatud kulutuste jaoks.

Hanked

- 44** Kuigi ettepanekuga kehtestatakse programmide õigusliku ja tegevusalase konsolideerimisega lihtsustatud struktuur, on see lihtsustamine tõhus ainult siis, kui

rakenduseeskirjad, eelarve sisemine piiristamine (või samaväärsed kaitsemeetmed), hankemenetluste kontroll ja üleminekukord on usaldusväärselt kavandatud ja ellu viidud (vastavalt [finantsmääruses](#) sätestatud rakenduseeskirjadele). See kehtib eelkõige hanke- ja andmemahukate komponentide puhul, nagu pettusevastane infosüsteem, rikkumisjuhtumite haldamise süsteem ning tolli ja maksustamise suuremahulised IT-süsteemid.

Programmi juhtimine

- 45** Nagu juba mainitud, asendab [ühtse turu ja tolli programm](#) varasemad eraldi kavandamistsükliid ühtse tööprogrammi lähenemisviisiga, mis kooskõlas [finantsmäärusega](#) peaks põhimõtteliselt suurendama sidusust. Ettepanek annab siiski vaid piiratud ülevaate sellest, kuidas seatakse prioriteedid eri volituste, toetusesaajate rühmade ja tegevusalaste tähtaegadega poliitikavaldkondades, minnes kaugemale põhjenduses 2 sätestatud üldise raamistiku nõuetest, milles on ühendatud suurem paindlikkus ja tugevdatud juhtimine. Samuti puudub teave selle kohta, kuidas võetakse arvesse sidusrühmade – eelkõige tolli- ja maksuametite – seisukohti või kuidas kaasatakse tulevane ELi Tolliamet (pärast seda, kui amet on tegevust alustanud). Kuigi need aspektid määratakse eeldatavasti kindlaks rakendusetapis rahalist toetust käsitlevate lepingute ja muude kokkulepete kaudu, leiame, et selline konkreetsuse puudumine võib piirata programmi suutlikkust säilitada strateegiline fookus ja läbipaistvus.

Tulemuslikkuse raamistik

- 46** Kavandatud [ühtse turu ja tolli programmi](#) aruandlus, järelvalve ja hindamine toimub kooskõlas 2027. aasta järgse ELi eelarve ühistel näitajatel põhineva tulemuslikkuse raamistikuga. Raamistik määratakse kindlaks [komisjoni ettepanekus](#) võtta vastu määrus, millega kehtestatakse eelarvekulude jälgimise ja tulemuslikkuse raamistik ning muud liidu programmide ja meetmete horisontaalsed normid, mille kohta kontrollikoda esitab eraldi arvamuse. [Ühtse turu ja tolli programm](#) tugineb seega ELi tasandil kindlaks määratud ühistele näitajatele. Kuigi horisontaalne tulemuslikkuse raamistik on ette nähtud programmide suhtes, mis hõlmavad väga erinevaid tegevusi, on ettepanekus esitatud vähe teavet selle kohta, kuidas seda ühist süsteemi kohandatakse [ühtse turu ja tolli programmi](#) raames rahastatavate väga erinevate tegevustega, mis ulatuvad suuremahulistest tolli- ja maksualastest IT-süsteemidest turujärelevameetmete ja pettusevastaste vahenditeni, nagu pettusevastane infosüsteem ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteem. Sellest tulenevalt tuleks ühtse turu ja tolli programmis selle vajaduse rahuldamiseks kindlaks määrata selge kontrolli- ja aruandluskord.

- 47** Nagu ka teistes kontrollikoja läbivaadatud programmiettepanekutes ([arvamus 01/2026](#) Euroopa Konkurentsivõime Fondi kohta ja [arvamus 02/2026](#) programmi „Euroopa horisont“ kohta), on 2027. aasta järgse tulemuslikkuse raamistiku jaoks kindlaks määratud näitajad peamiselt väljundi-, mitte tulemus- ja mõjupõhised (nt toetatud süsteemide arv, osalevate asutuste arv, rahastatud meetmete arv) ning piiratud arvul näitajatega, nagu on sätestatud tulemuslikkuse määruse I lisas. Sellised näitajad ei pruugi aga piisavalt kajastada edusamme, mida on tehtud [ühtse turu ja tolli programmi](#) põhieesmärkide saavutamisel, nagu tollisüsteemide parem koostalitlusvõime, suurem riskijuhtimissuutlikkus, tõhusam maksukoostöö ja ELi finantshuvide parem kaitse. Ettepanek ei sisalda lähtetasemeid, vaheeesmärke ega eeldatavaid trajektoore, samuti ei ole selles sätestatud nende kindlaksmääramise metoodikat, mis võimaldaks Euroopa Parlamendil ja nõukogul hinnata aja jooksul tehtud edusamme.
- 48** Ettepanekus nõutakse, et komisjon esitaks igal aastal aruande selle kohta, kuidas [ühtse turu ja tolli programmi](#) kulutused aitavad kaasa programmi eesmärkide saavutamisele. Tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärsus sõltub aga suuresti liikmesriikide tolli- ja maksuametite, turujärelevalveasutuste ja muude rakendusasutuste esitatud andmetest. Ettepanek ei sisalda sätteid tulemuslikkust mõõtvate andmete sõltumatu kontrollimise kohta ega sättest ühtlustatud kvaliteedi tagamise nõudeid liikmesriikide aruandlusele. See võib põhjustada ebajärjepidevust liikmesriikide andmete täielikkuses, võrreldavuses ja usaldusväärsuses.
- 49** [Finantsmääruse](#) artikli 132 lõike 4 kohaselt võib komisjon maksed peatada või neid vähendada, kui on tõendeid ebapiisavate tulemuste kohta. [Finantsmääruses](#) ei ole siiski sätestatud põhjalikku metoodikat tulemuslikkuse (st kas programm täidab oma eesmärgid) ega tõhususe (st vahendite ja tulemuste vaheline seos) hindamiseks. Kuna puuduvad selged kriteeriumid [ühtse turu ja tolli programmi](#) tulemuslikkust käsitleva teabe tõlgendamiseks, sealhulgas pikkade rakendustsüklitega tegevuste puhul, nagu tolli IT-süsteemid või pettusevastased platvormid, võib artikli 132 lõike 4 praktiline kohaldamine olla piiratud.
- 50** Märkime, et komisjon kavatseb koostada [finantsmääruse](#) artikli 34 kohase rakendamisaruande ja järelhindamise. Neid kohustusi ei ole aga kavandatud [ühtse turu ja tolli programmi](#) määruse ettepaneku artiklites kodifitseeritud ja me soovitame need sinna lisada. Nende puudumine õigusakti tekstist vähendab õiguskindlust ja võib nõrgendada aruandlusraamistikku, eriti arvestades programmi suurust, mitme tegevussuunaga struktuuri ja pikaajalisi investeeringuid digisüsteemidesse.
- 51** Kuigi kavandatud tulemuslikkuse raamistik on kooskõlas 2028.–2034. aasta mitmeaastase finantsraamistiku horisontaalse lähenemisviisiga, tuleks [ühtse turu ja tolli programmi](#) ettepanekule üldiselt kasuks tegevussuunapõhiste tulemuste selgem sõnastamine, suurem

rõhuasetus tulemustele, mitte väljunditele, ühtlustatud nõuded andmete kvaliteedile ja selgesõnalised sätted riikide ametiasutuste esitatud tulemuslikkust käsitleva teabe kontrollimise kohta. Ilma nende elementideta on oht, et tulemusaruandlus ei pruugi piisavalt toetada tõenditel põhinevat otsuste tegemist, eelarve järelevalvet ega ka programmi ebatõhusate valdkondade kindlakstegemist. Seetõttu soovitame need ettepanekusse lisada.

Nõuetele vastavus, usaldusväärne finantsjuhtimine, läbipaistvus, vastutus ja kulutuste jälgitavus

- 52** Ühtse turu ja tolli programmi rahastamispakett on võrreldes viie varasema programmi vastavate osadega oluliselt suurem. Selle suurendamisega rõhutatakse selgete jaotamiskriteeriumide, töökindla tulemuslikkuse mõõtmise ja usaldusväärse finantsjuhtimise kaitsemeetmete tähtsust.
- 53** Ettepaneku artikliga 11 nähakse ette rakendamine tööprogrammide kaudu ning kooskõlas finantsmääruse alusel kehtestatud ELi finantsjuhtimise ja kontrolliraamistikuga. Nagu on märgitud põhjenduses 3, eeldab see rahaliste vahendite jälgitavust kulukohustuste, maksete ja raamatupidamisdokumentide alusel, samuti selliste auditi- ja pettustevastaste organite (nagu Euroopa Pettustevastane Amet ja Euroopa Prokuratuur) tehtava järelevalve kaudu.
- 54** Ettepanek võimaldab ka rahaliste vahendite tagasinõudmist, kui kulud on ebaoproportsionaalsed võrreldes saavutustega või kantud ELi või liikmesriikide reegleid rikkudes, tuletades meelde finantsmääruse artiklite 98–105 finantskorrektsioone, tagasinõudmist ja karistusi käsitlevate sätete kohaldatavust kõigi rakendusviiside suhtes.
- 55** Lisaks viidatakse ettepanekus põhjenduses 11 sätestatud ELi üldisele seire- ja hindamiskorrale ning sellega kaasnevale raamistikule, mille kohaselt peab komisjon koguma andmeid ja esitama aruandeid rakendamise ja tulemuste kohta, luues seose rahaliste sisendite ja tulemustulemuste vahel.
- 56** Nagu eespool märgitud, on märkimisväärne osa ühtse turu ja tolli programmi kaudu rahastatavatest tegevustest õigusaktidega ette nähtud. Olenemata sellest, milliseid rakendus- ja rahastamisviise ühtse turu ja tolli programmi erinevate tegevussuundade puhul lõpuks kasutatakse, on oluline tagada rahuldav nõuetele vastavuse, läbipaistvuse, aruandekohustuse ja jälgitavuse tase ning usaldusväärne finantsjuhtimine vahendite kasutamisel. Nagu me juba märkisime oma ülevaates 03/2025, ei tohiks komisjoni kavatsus

lihtsustada ELi finantsjuhtimist tulla vastutuse vähendamise hinnaga. Seega saaks seda riski maandada, tagades, et lihtsustatud tarne- ja rahastamiskorra suhtes kohaldatakse ühtseid jälgitavuse, aruandluse ja auditile juurdepääsu miinimumnõudeid, sealhulgas selget seost kulukohustuste, maksete ja tulemuste vahel ühtse turu ja tolli programmi kõigis tegevussuundades.

Kontrollikoja auditeerimisõigused

- 57** Ettepanekuga tagatakse, et kontrollikojal on selged ja piiramatud volitused auditeerida kõiki programmi raames rahastatavaid ELi vahendeid, sealhulgas juurdepääs lõplikele toetusesaajatele ja vahendite saajatele. Selleks lisati sõnaselge viide artikli 8 lõikes 1, milles selgitatakse, et programmi võib rakendada eelarve otsese või kaudse täitmise teel, tagades, et kõigi volitatud üksuste, rakenduspartnerite ja vahendite saajate suhtes kohaldatakse jätkuvalt meie auditeerimisõigust vastavalt [ELi toimimise lepingu artiklile 287](#) ning [finantsmääruse](#) artikli 63 lõikele 2d, artiklile 129, artikli 211 lõikele 6, artikli 223 lõike 4 punktile c, artikli 261 lõikele 2 ja artikli 263 lõigetele 3, 5 ja 7.
- 58** Ettepanekuga ei laiendata aga kontrollikoja volitusi väljaspool ELi õigusraamistikku loodud üksustele. Samuti ei ole selles ette nähtud ajutisi osalemismehhanisme, nagu õigus olla esindatud üksuse nõukogus. Selle asemel tuginetakse selles delegerimis- ja rahalist toetust käsitlevate lepingute olemasolevatele auditi juurdepääsuklauslitele, et tagada läbipaistvus ja aruandekohustus. Kuigi märgime, et rahalist toetust käsitlevate lepingute suhtes kohaldatavad standardsed üldtingimused sisaldavad klausleid, millega tagatakse kontrollikoja auditeerimisõigused, nagu on märgitud meie [arvamuses 02/2024](#), peaksid kõik komisjoni allkirjastatud delegerimislepingud kaitsma ka meie auditeerimisõigusi. Sellest tulenevalt tuleks auditiklauslid lisada volitatud üksustega sõlmitavatesse lepingutesse.

Konkreetsed märkused

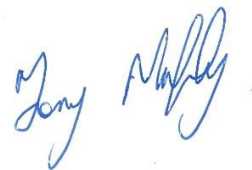
- 59 Põhjendus 4:** põhjenduses 4 tuletatakse meelde Euroopa Pettustevastase Ameti, Euroopa Prokuratuuri ja kontrollikoja rolli. Kavandatavas määruses ei määratleta, kuidas programmi rahastamine toetab ELi pettustevastase võitluse struktuuri toimimist, ega seata eesmäärke teabevahetuse, avastamise või aruandluse parandamiseks. Võttes arvesse [eriaruande 26/2025](#) järeldusi ja Euroopa Parlamendi 2025. aasta [finantshuvide kaitse resolutsiooni](#), on need puudused olulised. Seadusandja peaks selgitama programmi kavandatud panust nende struktuursete puuduste kõrvaldamisse.
- 60 Artikkel 3:** artiklis 3 sätestatakse programmi eesmärgid, kuid ei nõuta, et komisjon tõendaks, et [ühtse turu ja tolli programmi](#) raames rahastatavad meetmed loovad ELi lisaväärtust või on kooskõlas kogu ELi hõlmavate poliitiliste prioriteetidega. Seetõttu toimub kavandatavate meetmete ELi lisaväärtuse hindamine kaalutusõigusel põhinevate programmitöö otsustega. Kuigi ELi lisaväärtust tuleb hinnata programmide hindamisel kooskõlas [parema õigusloome suunistega](#), peaks seadusandja kaaluma selge nõude kehtestamist tööprogrammidele, et näidata iga tegevussuuna puhul ELi lisaväärtust ja kooskõla poliitikaga.
- 61 Artiklid 4–6:** artiklitega 4–6 kehtestatakse paindlikkusmehhanismid, kuid ei määratleta nende kasutamise tingimusi, kaitsemeetmeid ega aruandlusnõudeid. Kuigi sätetega kehtestatakse rahastamisotsuste ja tööprogrammide kaudu paindlik raamistik koos iga-aastaste eelarveeraldistega, ei sisalda kavandatav määrus sätteid, millega tagatakse, et paindlikkus ei kahjusta kohustuslike programmikomponentide järjepidevust. Seadusandja peaks kaaluma, kas täiendav asjakohane selgitamine võiks suurendada prognoositavust, läbipaistvust ja tõhusat järelevalvet, säilitades samal ajal programmiperioodi jooksul tõhusaks rakendamiseks vajaliku paindlikkuse.
- 62 Artikkel 5:** artikliga 5 lubatakse programmil saada sihtotstarbelist välistulu, kuid ei nõuta selle avaldamist, tegevussuundade tasandi aruandlust ega seirekorda. Kuigi mitmeaastase

finantsraamistiku ettepanekus sätestatud ühtse turu ja tolli programmi rahastamispaketi jaotus muutub pärast vastuvõtmist siduvaks, ei nõuta kavandatavas määruises läbipaistvust selle kohta, kuidas sihtotstarbelist välistulu eraldatakse või kuidas see mõjutab juba välja makstud vahendite rakendamist. See võib piirata järelevalvet selle üle, kas programmi rahastamispaketi siduvat jaotust ka tegelikult järgitakse. Tagamaks, et vahendite siduvast jaotusest peetakse ka tegelikult kinni ja et välistuluga ei kaasne *de facto* muutusi sisemistes prioriteetides, peaks seadusandja kaaluma, kas täiendav läbipaistvus või aruandlus programmi tasandil kooskõlas finantsmäärusega võiks tõhustada järelevalvet sihtotstarbelise välistulu kasutamise üle.

63 Artikkel 11: artikliga 11 kehtestatakse tööprogrammide konsolideeritud süsteem, kuid ei täpsustata, kuidas seatakse prioriteedid erinevate volituste, riskiprofiilide ja kulustruktuuridega tegevussuundades, minnes kaugemale finantsmääruses sätestatud üldise raamistiku nõuetest. Samuti ei ole vaja läbipaistvalt põhjendada vahendite jaotamist kogu ELi hõlmava kohustusliku taristu ja paindlikumate meetmete vahel. Seadusandja peaks kaaluma, kas ilma paindlikkust kahjustamata ja halduskoormust suurendamata võiks täiendav selgitamine programmi tasandil toetada prioriteetide seadmise valikute läbipaistvust tööprogrammides.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 5. veebruari 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Käesolevas arvamuses viidatud kontrollikoja väljaanded

Aastaruanded ELi eelarve täitmise kohta – eelarveaastad 2020–2024

Eriaruanne 24/2015: „Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“

Eriaruanne 19/2017: „Impordiprotseduurid: puudused õigusraamistikus ja ebatõhus rakendamine mõjutavad ELi finantshuve“

Eriaruanne 26/2018: „Mitmed viivitused tolli IT-süsteemide rakendamisel: mis läks valesti?“

Eriaruanne 01/2019: „Võitlemine pettustega ELi raha kasutamisel: vaja on tegutseda“

Eriaruanne 06/2019: „ELi ühtekuuluvuspoliitika kulutustega seotud pettuste vastu võitlemine: korraldusasutused peavad tõhustama avastamist, reageerimist ja koordineerimist“

Eriaruanne 12/2019: „E-kaubandus: paljud käibemaksu ja tollimaksude kogumise probleemid vajavad lahendamist“

Eriaruanne 20/2019: „Piirikontrolli toetavad ELi infosüsteemid: kasulikud töövahendid, kuid rohkem tuleb keskenduda andmete õigeaegsusele ja terviklusele“

Eriaruanne 04/2021: „Tollikontroll: ebapiisav ühtlustamine kahjustab ELi finantshuve“

Eriaruanne 11/2022: „ELi eelarve kaitsmine: menetlusest kõrvalejätmist on vaja paremini kasutada“

Eriaruanne 14/2022: „Komisjoni meetmed ühise põllumajanduspoliitika valdkonna pettuste vastu: teemaga on vaja põhjalikumalt tegeleda“

Eriaruanne 07/2023: „Taaste- ja vastupidavusraha kättesaamise komisjoni kontrollisüsteemi ülesehitus“

Eriaruanne 13/2023: „Volitatud ettevõtjad: tugev tolliprogramm, mille potentsiaal on kasutamata ja rakendamine ebaühtlane“

Eriaruanne 27/2024: „Võitlus kahjulike maksukordade ja äriühingute maksustamise vältimise vastu – EL on loonud esimese kaitseliini, kuid puudusi on meetmete rakendamises ja järelevalves“

Eriaruanne 03/2025: „Põhjendamatu asukohapõhine tõkestus e-kaubanduses – määrusega loodi tasakaalustatud raamistik, mida on aga keeruline rakendada“

Eriaruanne 08/2025: „Impordi käibemaksupettused – ELi finantshuvid ei ole impordi lihtsustatud tolliprotseduuride puhul piisavalt kaitstud“

Eriaruanne 18/2025: „ELi eelarve paindlikkus – andis võimaluse lahendada ettenägematud probleeme, kuid raamistik on liiga keeruline“

Eriaruanne 19/2025: „Tõsine raviminappus – ELi meetmed pakkusid lisaväärtust, kuid struktuursed probleemid püsivad“

Eriaruanne 26/2025: „Pettusevastase võitlusega tegelevad ELi asutused – selged volitused, kuid teabevahetus ja komisjoni järelevalve on endiselt ebapiisav“

Ülevaade 02/2025: „Tulemuslikkusele keskendumine, aruandekohustus ja läbipaistvus – taaste- ja vastupidavusraha puudustest saadud õppetunnid“

Ülevaade 03/2025: „2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku võimalused“

II lisa. Taustteave

01 ELi toimimise lepingu õiguslik alus erinevatele tegevustele, mis on hõlmatud [ühtse turu ja tolli programmiga](#), mida me käesoleva arvamuse koostamisel kaalusime, on

- artikkel 33 tollikoostöö kohta tolliliidus;
- artikkel 114 siseturu eesmärkide saavutamise kohta;
- artikkel 169 tarbijakaitse kohta;
- artikkel 197 halduskoostöö kohta;
- artikkel 207 ühise kaubanduspoliitika kohta;
- artikkel 325 ELi finantshuvide kaitse kohta ning
- artikkel 338 statistika kohta.

02 ELi sekkumine ühtsel turul, tolliliidus, maksukoostöös, pettusevastases kaitstes ja Euroopa statistikas on alates 1990. aastate algusest järk-järgult suurenenud, mis on tingitud vajadusest ELi eeskirjade ühetaolise rakendamise, piiriülese koostöö ja ühiste IT-süsteemide järele. Killustatus, kattuvad vahendid ja liikmesriikide erinev haldussuutlikkus on korduvalt näidanud, et vajatakse sidusamat ja integreeritumat raamistikku. Viie olemasoleva programmi kavandatav koondamine ühte rahastamisvahendisse on komisjoni vastus nendele pikaajalistele struktuursetele probleemidele.

03 Viimased aastad on toonud esile kasvava vajaduse koordineerituma tegevuse järele sellistes valdkondades nagu piiriülene tootejärelevalve, tollikontroll, maksusüsteemide digiteerimine, pettustevastast võitlust võimaldav teave ja tarneahela vastupidavusvõime. Komisjoni mõjuhinnaangus on ebatõhususe peamiste põhjustena välja toodud killustatus, liikmesriikide erinev haldussuutlikkus, ELi eeskirjade koostamise aeglane kohandatavus ning püsivad andme- ja teadmuslüngad.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
Kontrollikoda	Euroopa Kontrollikoda
MFR	Mitmeaastane finantsraamistik
ÜTTP	Ühtse turu ja tolli programm

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Eelarve paindlikkus	Muutuvatele prioriteetidele reageerimise mehhanism, mis võimaldab komisjonil assigneeringuid poliitikaharude või aastate vahel mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade piires ümber jaotada.
Euroopa Investeerimispank	Liikmesriikidele kuuluv ELi pank, mis rahastab ELi poliitikat toetavaid projekte peamiselt ELis, kuid ka väljaspool liitu.
Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)	Komisjoni talitus, mis viib läbi haldusuurimisi seoses ELi eelarvet mõjutavate pettuste, korruptsiooni ja õigusnormide rikkumistega.
Euroopa poolaasta	Iga-aastane tsükkel, millega nähakse ette ELi liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise ja edusammude seire raamistik.
Euroopa Prokuratuur (EPPO)	Sõltumatu ELi organ, mis vastutab liidu finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuste esitamise eest.
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid	Toetusmehhanism, mille algatasid EIP ja komisjon osana Euroopa investeerimiskavast, et kaasata erakapitaliinvesteeringuid ELi jaoks strateegilise tähtsusega projektidesse.
Finantsmäärus	Üldine määrus, millega kehtestatakse ELi eelarve täitmist reguleerivad põhimõtted ja menetlused.
Mitmeaastane finantsraamistik	Seitsmeaastane rahastamiskava, milles määratakse kindlaks iga ELi kuluvaldkonna iga-aastased maksimumsummad ja tagatakse eelarvedistsipliin.
Programm „Fiscalis“	ELi koostööprogramm, mis võimaldab liikmesriikide maksuhalduritel luua ja vahetada teavet ja eksperditeadmisi, et parandada maksude kogumist ning kaitsta liitu ja selle liikmesriike maksupettuste, maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise eest.
Taaste- ja vastupidavusraha	Taasterahastu „NextGenerationEU“ alla kuuluv ELi instrument, millega antakse liikmesriikidele reformideks ja investeeringuteks tulemuspõhist rahalist toetust.
Tulemuslikkus	Näitaja, mis mõõdab seda, mil määral on ELi rahastatud meede, projekt või programm oma eesmärgid saavutanud ja annab kulutustele vastavat tulu.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetset sisu, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tiitelleht – © butenkow / stock.adobe.com.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-6973-9	ISSN 2812-2941	doi:10.2865/5202954	QJ-01-26-011-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6974-6	ISSN 2812-2941	doi:10.2865/6753986	QJ-01-26-011-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [arvamus 08/2026](#) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühtse turu ja tolli programm aastateks 2028–2034, millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) 2021/444, (EL) 2021/690, (EL) 2021/785, (EL) 2021/847 ja (EL) 2021/1077 (COM(2025) 590 final), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Käesolev arvamus, mis on esitatud vastavalt ELTLi artikli 322 lõikele 1, milles on sätestatud, et ELi finantsreegleid ja -vahendeid käsitlevate ettepanekute puhul tuleb konsulteerida Euroopa Kontrollikojaga, käsitleb uut kavandatavat määrust, millega luuakse ühtse turu ja tolli programm aastateks 2028–2034 (COM(2025) 590 final).

Käesoleva arvamuse eesmärk on esitada tähelepanekud ettepaneku ülesehituse, juhtimiskorra, tulemusraamistiku ja finantskontrolli korra kohta. Selle eesmärk on aidata tagada, et tulevane programm edendaks usaldusväärsset finantsjuhtimist, aruandekohustust ja Euroopa lisaväärtust ELi kaupade, kapitali ja teenuste vabas liikumises.

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus