

ARVAMUS 09/2026

(vastavalt ELTLi artikli 322 lõikele 1)

ET

**ettepaneku
2025/0240 (COD) kohta
võtta vastu Euroopa
Parlamendi ja nõukogu
määrus, millega luuakse
Euroopa majandusliku,
sotsiaalse ja territoriaalse
ühtekuuluvuse,
põllumajanduse ja
maaelu, kalanduse ja
merenduse, heaolu ja
julgeoleku fond aastateks
2028–2034 ning
muudetakse määrust
(EL) 2023/955 ja määrust
(EL, Euratom) 2024/2509**

(COM(2025) 565 final/2)



ELi eelarve

2028–2034



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–10 | Sissejuhatus

01–10 | Miks me selle arvamuse esitame?

01–02 | Õiguslik alus

03–10 | Taust

11–49 | Põhisõnumid

11–12 | ELi lisaväärtus

13–17 | Kulutustele seatud eesmärkide kooskõlla viimine kogu ELi hõlmavate poliitikaprioriteetidega

18–19 | Eelarve paindlikkus

20–24 | Lihtsustamine

25–27 | ELi vahendite kasutamise tempo

28–29 | Tulemusraamistik

30–39 | Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad ning ELi maksed liikmesriikidele

40–47 | Kasutatud vahendite nõuetele vastavus ja aruandluskohustus

48–49 | Kontrollikoja auditeerimisõigused

50–142 | Konkreetsed märkused

50–56 | Üldsätted (I jaotis)

50 | Reguleerimisese (artikkel 1)

51–53 | Täiendavus ja topeltrahastamise puudumine (artikkel 7)

54–56 | Põhiõiguste harta ja õigusriigi põhimõtte austamine (artiklid 8 ja 9)

57–73 | Finantsraamistik (II jaotis)

- 57–63 | Eelarve (artikkel 10)
- 64–65 | Lisavahendid ja ressursside kasutamine (artikkel 11)
- 66–67 | Eelarvelised kulukohustused (artikkel 14)
- 68–69 | Kulukohustuste vabastamine (artikkel 15)
- 70–73 | Liikmesriikide osalus (artikkel 20)

74–92 | Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad (III jaotis)

- 78–79 | Kavades käsitletavad probleemid ja eesmärgid (artikkel 22)
- 80–85 | Meetmete ning nendega seotud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste määratlemine (artikkel 22)
- 86–89 | Kulude prognoosimine (artiklid 22, 23 ja 25)
- 90–91 | Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade hindamine (artikkel 23)
- 92 | Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade muutmine (artikkel 24)

93–97 | ELi rahastu (IV jaotis)**98–100 | Ühine põllumajanduspoliitika (V jaotis)****101 | Äärepoolseimad piirkonnad (VI jaotis)****102–114 | Kavade juhtimine (VII jaotis)**

- 102–103 | Kavaga seotud asutused (artikkel 49)
 - 104 | Koordineeriv asutus (artikkel 50)
- 105–106 | Korraldusasutused (artikkel 51)
- 107–108 | Makseasutused (artikkel 52)
- 109–112 | Auditeerimisasutus (artikkel 53)
- 113–114 | Aluseks olevate kulude kontrollimine (artiklid 50 ja 53)

Juhtimis- ja finantseeskirjad (VIII jaotis)**115–132 | Üldised juhtimiseeskirjad (artiklid 58–64)**

- 115–121 | Liikmesriikide kohustused (artikkel 58)
- 122–127 | Iga-aastane kinnituspakett (artikkel 59)
- 128–130 | Ühtse auditi põhimõte (artikkel 61)
- 131–132 | Andmete kogumine ja läbipaistvus (artiklid 63 ja 64)

133–139 | Maksete tegemise eeskirjad (artiklid 65–69)

- 133–134 | Maksetaotluste esitamine ja hindamine (artikkel 65)

135–139 | Maksetähtaja edasilükkamine, maksete peatamine ja finantskorrektsioonid (artiklid 66–69)

140–142 | Toetuse eriliik (IX jaotis)

140 | Rahastamisvahendid (artiklid 71–72)

141 | Eelhindamise läbinud üksused kui toetusesaajad (artikkel 73)

142 | Toetusesaajatele antava lihtsustatud toetuse vormi kasutamine (artikkel 78)

Lisad

I lisa. Taustteave

II lisa. Käesolevas arvamuses viidatud kontrollikoja väljaanded

III lisa. Tulemusraamistiku määrase ettepaneku I lisa tuvastatud puudused

Lühendid

Mõisted

Sissejuhatus

Miks me selle arvamuse esitame?

Õiguslik alus

- 01** 16. juulil 2025 avaldas komisjon [ettepaneku \(2025\)565 final/2](#) võtta vastu määrus, millega luuakse Euroopa fond. Nõukogu palus 18. oktoobril 2025 ja Euroopa Parlament 6. novembril 2025 esitada Euroopa Kontrollikojal komisjoni ettepaneku kohta oma arvamus.
- 02** Kooskõlas oma institutsiooniliste volitustega (Euroopa Liidu toimimise lepingu [artikli 322 lõike 1](#) punkt a) esitame käesoleva arvamuse õigusloomeprotsessi toetamiseks tähelepanekutega kavandatud Euroopa fondi ülesehituse, juhtimise, rahalise rakendamise, kontrollikeskkonna ja võimalike riskide kohta.

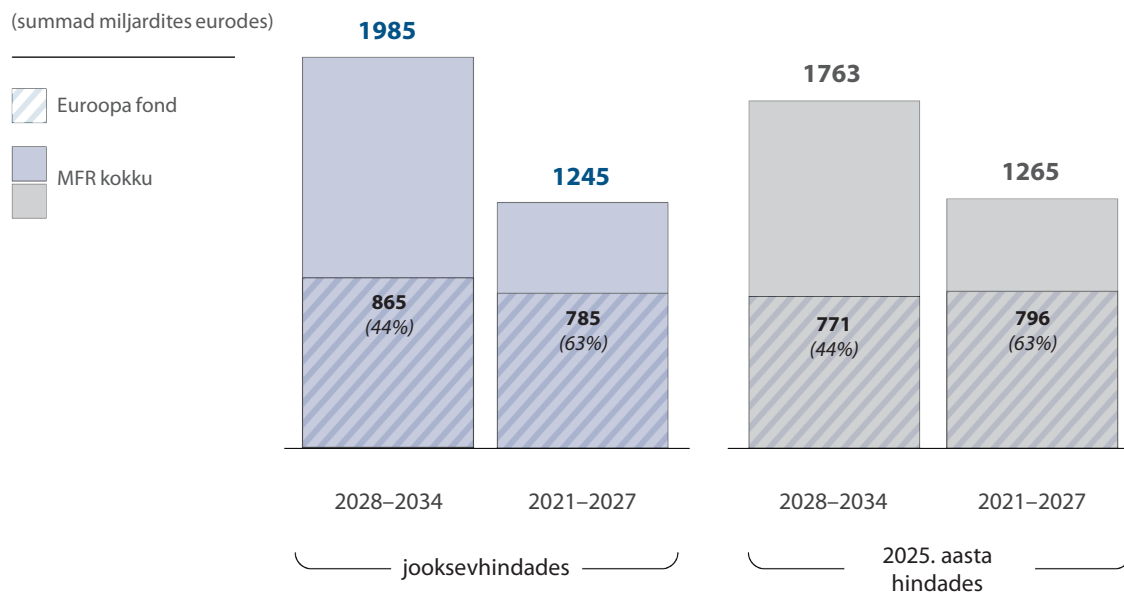
Taust

- 03** Euroopa fondi ettepanekus on ühendatud paljud varem eraldiseisvad fondid, sealhulgas põllumajanduse (ÜPP) ja ühtekuuluvuse fondid (*I lisa*). Oleme neid kulutusi auditeerinud paljude aastate jooksul ning eelkõige ühtekuuluvuse valdkonnas tuvastanud korduvaid puudusi halduses, liiga kõrget veamäära ja liigset keerukust. Ettepanek mõjutab peamiselt eelarve jagatud täitmise alla kuuluvate fondide kulumudelit, mis tähistab olulist üleminekut kantud kulude hüvitamiselt mudelile, mis keskendub liikmesriikidele nende pakutavate väljundite eest maksmisele. Mudel on suuresti inspireeritud taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisel saadud kogemustest, milles leidsime samuti puudusi. Käesolevas arvamus esitame välja küsimused, mis vajavad selgitamist enne Euroopa fondi rakendamise algust.

Selline suur muutus nõuab alati kohanemisperioodi ja praktilise rakendamise käigus saadud kogemusi. Auditeerime protsessi algusest peale, võttes arvesse käesolevas arvamuses tõstatatud küsimusi, ning aitame oma soovitud kaasa ELi rahakasutuse täieliku potentsiaali saavutamisele.

- 04** Ettepanekuga kehtestatakse ajavahemikuks 2028–2034 ühine programmitöö ja rakendusraamistik ühtsete eeskirjade kaudu, mida kohaldatakse komisjoni ja ELi liikmesriikide poolt eelarve jagatud täitmise alla kuuluvate programmide suhtes, millega toetatakse majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust, põllumajandust ja maaelu arengut, kalandust ja merendust, heaolu ja julgeolekut. Ettepanek kujutab endast **põhimõttelist muutust võrreldes kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku struktuuriga**, mille raames hallati kõnealuseid poliitikavaldkondi eraldi vahendite kaudu, millest igapähe on sageli oma konkreetsed eesmärgid, rakendusmehhanismid, juhtimismudelid ja kindluse andmise kord. Kuigi suurem osa ÜPP kulutustest tehakse ka edapidi suures osas nii nagu praegu, **muudab kavandatav määrus märkimisväärselt viisi, kuidas suurt osa ELi vahenditest kavandatakse, eraldatakse, hallatakse ja kontrollitakse.**
- 05** Kavandatud kulud summas ligikaudu 865 miljardit eurot jooksevhindades on järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kõige olulisem osa. See moodustab peaaegu 44% kavandatud ELi eelarvest. 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus moodustas see 63%, kui samaväärsete programmide rahastamiseks kuluv summa oli ligikaudu 785 miljardit eurot (*joonis 1*). Lisaks teeb komisjon ettepaneku täiendada neid kulusid liikmesriikidele antavate laenudega kuni 150 miljardi euro ulatuses. Ettepaneku eesmärk on lihtsustada ELi eelarve täitmist, suurendades samal ajal paindlikkust ootamatutele probleemidele ja kriisidele reageerimisel.

Joonis 1 | Euroopa fond ja sellele eelnenud fondide eelarve jooksevhindades ja 2025. aasta hindades



Märkus: perioodide 2021–2027 ja 2028–2034 mitmeaastaste finantsraamistike eelarved sisaldavad taasterahastu „NextGenerationEU“ tagasimakseid.

Esitatud Euroopa fondi eelarve ei sisalda kavandatud 150 miljardi euro suurust laenu.

2025. aasta hinnad arvutatakse kindlaksmääratud 2% suuruse aastadeflaatori alusel.

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

06 Ettepanekuga tehakse järgmised peamised muudatused.

- Raamistik, mille keskmes on **üks riiklik ja piirkondlik partnerluskava** iga liikmesriigi jaoks.
- **Uus rahastamis- ja rakendamismudel**, mille kohaselt sõltub enamik liikmesriikidele tehtavaid ELi makseid reformide ja investeeringute jaoks eelnevalt kindlaks määratud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisest, mitte kantud rahastamiskõlblike kulude hüvitamisest, nagu praegu. See rakendamismudel on suures osas inspireeritud taaste- ja vastupidavusrahasust, mis on COVID-19 pandeemia tõttu tekkinud rahastamisvajaduste rahuldamiseks loodud ajutine vahend. Kuigi ettepanekus säilitatakse eelarve jagatud täitmise suhtes kohaldatavate ühissätete elemendid, muudaksid vahe-eesmärkidel ja sihtväärtustel põhinevad maksed märkimisväärselt selle toimimist.

Ettepanekuga nähakse ette ka kuni 150 miljardi euro ulatuses laene, mis tehakse liikmesriikidele kättesaadavaks täiendavate investeeringute ja reformide rahastamiseks (lisaks toetustega kaetud investeeringutele ja reformidele).

07 Määrusega muudetak suures osas eelarve jagatud täitmise põhimõtet ning komisjoni, nõukogu, liikmesriikide ja piirkondlike ametiasutuste vastavaid rolle järgmiselt.

- **Komisjon ja nõukogu:** riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad kiidaks heaks nõukogu komisjoni ettepanekul, nagu see oli taaste- ja vastupidavusraha puhul, mis on muudatus võrreldes tavapärase eelarve jagatud täitmise korruga.
- **Komisjon ja liikmesriigid:** komisjoni roll ELi vahendite kasutamises ja tema tehtav järelevalve liikmesriikide tegevuse üle muutuks. Liikmesriikidel oleks suurem vastutus rahaliste vahendite eraldamise üle otsustamise, vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamiseks vajalike meetmete rakendamise, edusammude kohta aru andmise ja kindluse andmise eest.
- **Riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused:** ettepanek sisaldab partnerluse ja mitmetasandilise valitsemise põhimõtet. Ühtse kava kohaselt oleks liikmesriikidel paindlikkus korraldada rakendamist kooskõlas oma institutsioonilise ülesehitusega ning kaasata piirkondi fondide kavandamisse ja rakendamisse.

Lõplik vastutus ELi eelarve täitmise eest kooskõlas ELi ja riigisisese õigusega jääks aga komisjonile.

08 Sellega seoses esitatakse käesolevas arvamuses tähelepanekuid ja soovitusi, et juhtida tähelepanu ettepaneku selguse, sidususe ja täielikkusega seotud küsimustele. Oleme kindlaks teinud valdkonnad, kus kaasseadusandjatel võib olla vaja parandusi teha. Arvamuse esimeses osas esitame oma põhisõnumid põhiteemade kohta ning teises osas analüüsime artikleid vastavalt kavandatud määruse ülesehitusele.

09 Käesolevas arvamuses keskendume elementidele, mis on ühised kõigile Euroopa fondiga hõlmatud poliitikavaldkondadele. Seda tuleks lugeda koos [arvamusega 05/2026](#), milles tutvustatakse komisjoni ettepanekute üldist mõju ühisele põllumajanduspoliitikale (ÜPP), samuti Euroopa fondi ettepaneku erisätteid, mis käsitlevad põllumajanduslikke sekkumisi ja kontrollisüsteeme. Ettepanekus esitatud eeskirju täiendavad valdkondlikud määrused, mida käesolevas arvamuses ei käsitleta.

10 Samuti märgime, et komisjoni ettepanekust tulenevalt on komisjoni ja kaasseadusandjate vahel käimas arutelud võimalike muudatuste üle, näiteks kavandatud kohandatava summa kasutamise ja eri poliitikavaldkondade vahelise jaotuse tasakaalustamise üle. Meie arvamus ei hõlma neid võimalikke muudatusi, vaid põhineb avaldatud ettepanekul, välja arvatud mõned sõnaselgelt nimetatud elemendid.

Põhisõnumid

1. selgitus

Lühikokkuvõte põhisõnumitest

- **Põhimõtteline muudatus võrreldes eelmise mitmeaastase finantsraamistikuga** – ettepanekuga koondatakse nii pikaajaliste poliitikavaldkondade (nt ühtekuuluvus ja põllumajandus) kui ka esilekerkivate prioriteetide rahastamine iga liikmesriigi ühtsesse riiklikku kavva ning kehtestatakse ka võimalus võtta ELi tasandil märkimisväärse mahu laenu, et rahastada liikmesriikidele antavaid laene. Sellise integreerimise eesmärk on suurendada sidusust, kuid see ühendab ka poliitikavaldkondi, millel on erinevad eesmärgid, ajalised perspektiivid ja rakendamisloogika, mis võib suurendada keerukust ja vajadust teha prioriteetide vahel kompromisse. Vaja on kaitsemeetmeid, et tagada kohustusliku partnerluse põhimõtte ja mitmetasandilise valitsemise täielik järgimine.
- **Hübriidne rakendamismudel** – ettepanekus esitatakse mudel, mis põhineb vaheeesmärkide ja sihtväärtuste täitmisel, säilitades samal ajal kulupõhise mudeli elemendid. Määruses tuleks selgitada, kuidas horisontaalsed põhimõtted, tulemuslikkuse nõuded ning seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollid omavahel koos toimivad. Ühe vahendi ülekoormamine mitme tasandi eesmärkide, kaitsemeetmete ja aruandlusnõuetega võib suurendada keerukust, nõrgendada aruandekohustust ja kahjustada tõhusat rakendamist. Määruses tuleks ka selgitada, et ELi ja liikmesriigi õiguse järgimine on kohustuslik, ning nõuete täitmata jätmisel peaksid olema liikmesriikidele rahalised tagajärjed.

- **Tulemusraamistik** – kuludega sidumata rahastamise kasutamine ei muuda seda iseenesest tulemuspõhiseks vahendiks. Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavasad tuleb rakendada tulemusraamistiku alusel, mis on kehtestatud [tulemusraamistiku määruse ettepanekuga](#). Selle tuginemine väljundipõhiste vahe-eesmärkidele ja sihtväärtustele koos üldsõnaliselt määratletud sekkumisvaldkondade ja nõrkade või puuduvate tulemusnäitajatega kahjustab võrreldavust, takistab tulemuslikkuse, tõhususe ja kulutasuvuse sisulist hindamist ning tekitab riske seoses kindluse tagamisega, kuna ebaselgeid vahe-eesmärke ja sihtväärtusi ei saa nõuetekohaselt kontrollida ega auditeerida.
- **Kaalutusõigus kuluprioriteetide suhtes ELi horisontaalsete sätete piires** – liikmesriikidel on kaalutusõigus eesmärkide prioriseerimisel oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades, kuid seda kasutatakse vahendite teemapõhise eraldamise, poliitikavaldkondade lahushoidmise ja ELi tasandi eesmärkide piires. Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades tuleb käsitleda kõiki fondi erieesmärke. Olemasoleva eelarve piires võib aga nende suutlikkus täita rahuldavalt kõiki ELi tasandi eesmärke ning samal ajal kohandada sekkumisi piirkondlikele ja riiklikele arenguvajadustele ja pikaajalistele strateegiatele olla piiratud.
- **Komisjoni ja liikmesriikide vahelise raamistiku lihtsustamine, kuid halduskeerukus liikmesriikides võib säilida** – ettepaneku eesmärk on lihtsustada finantsjuhtimist komisjoni ja liikmesriikide vahel, asendades paljud programmid ja eeskirjad ühtse riikliku ja piirkondliku partnerluse kavaga ning asendades kulude hüvitamise vahe-eesmärkidel ja sihtväärtustel põhinevate maksetega. Lihtsustamine toimuks peamiselt komisjoni ja liikmesriikide vahelise raamistiku puhul, kuid riiklikul, piirkondlikul ja toetusesaajate tasandil võib halduskoormus jääda samaks või isegi suureneeda.
- **Maksed, mis põhinevad hinnangulistel kuludel ning vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisel, keskenduvad väljunditele** – maksete tegemisel tugineb rakendamismudel väljunditega seotud vahe-eesmärkidele ja sihtväärtustele. See tähendab, et selles keskendutakse pigem rakendamise edenemisele kui tulemustele. Vaja on usaldusväärseid kuluprognose, kuid ettepanekus puuduvad sellega seoses asjakohased kaitsemeetmed. Liikmesriigid ei pea esitama aruandeid avaliku sektori kulutuste kohta tegevuste kaupa. Vahe-eesmärgid ja sihtväärtused peavad olema täpselt määratletud, et oleks selge, millal võib neid pidada saavutatuks. Erinevused liikmesriikide kavade ülesehituses, ambitsioonikuses ja tõlgendamises võivad vähendada võrreldavust, võrdset kohtlemist ja ELi kulutuste tulemuslikkuse üldist hindamist.
- **Suurem kasutussurve koos kriisiga seotud paindlikkuse ja vahendite ümberjaotamise võimaluste suurendamisega võib vähendada eelarve prognoositavust** – kavandatud finantsraamistikuga kehtestatakse elemendid, mis võivad vähendada pikaajaliste investeeringute prognoositavust. Sellised elemendid on näiteks suurem kasutussurve, kriisiga seotud paindlikkus ja suuremad võimalused vahendite ümberjaotamiseks. Kuigi nende elementide

eesmärk on muuta ELi fondide mitmeaastane programmitöö paindlikumaks, võivad need ka piirata liikmesriikide ja piirkondade suutlikkust kavandada ja rakendada keerukaid pikaajalisi investeringuid ning suurendada ebakindlust rahastamise järjepidevuse suhtes. Veel ei ole teada, kas ELi vahendite kasutamine suureneb, võrreldes nii mitmeaastase finantsraamistiku kui ka taaste- ja vastupidavusrahastuga.

- **Aruandekohustus ja kindlus** – kavandatud kindlustandva raamistikuga kaasnevad aruandekohustusega seotud riskid ning komisjon, kes jääb lõplikult vastutavaks eelarve täitmise eest, ei pruugi suuta anda eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatele institutsioonidele aluslepingus nõutud kindlust. Näiteks ei teeks komisjon kavandatud süsteemi kohaselt erinevalt taaste- ja vastupidavusrahastust enne maksete tegemist kohustuslikke korrektsuse (vaheeesmärkide ja sihtväärtuste) kontrole. Üldiselt kaasneb ettepanekuga risk, et komisjoni juhtimis- ja järelevalveroll väheneb, kuna tuginetakse rohkem riiklikele süsteemidele. Ometi oleme liikmesriikide kontrolli- ja auditeerimissüsteemides järjepidevalt puudusi tuvastanud. Komisjon peaks kehtestama tõhusad kontrolli- ja auditinõuded, milles määratakse sõnaselgelt kindlaks nõuete rikkumise finantstagajärjed, eelkõige seoses finantskorrektsioonide ja sissenõudmistega, et tagada ELi finantshuvide kaitse ning piisavad ja järjepidevad kontrollitavad liikmesriikides.

ELi lisaväärtus

- 11** Kavandatav Euroopa fond ühendab poliitikavaldkonnad, mis on pikka aega olnud Euroopa integratsiooni keskmes – eelkõige ühtekuuluvuspoliitika ja ühine põllumajanduspoliitika –, toetades seeläbi aluslepingutes sätestatud üleeuroopalise tähtsusega eesmärke¹. Toetuse eesmärk on vähendada piirkondadevahelisi majanduslikke, sotsiaalseid ja territoriaalseid erinevusi ning edendada õiglast ja kestlikku põllumajandussektorit, mis aitab kaasa toiduga kindlustatusele ja keskkonnakaitsele kogu ELis. Ettepanek hõlmab ka siseasjadega seotud sekkumiste rahastamist, mida reguleeritakse aluslepingu teise sättega², ning konkurentsivõime, valmisoleku ja julgeoleku rahastamist.
- 12** Oma hiljutises ülevaates rõhutasime³, et ELi lisaväärtus tuleb õigusaktides selgelt määratleda ning seda tuleb programmidele ja algatustele ELi vahendite eraldamisel järjepidevalt ja süstemaatiliselt kohaldada. Samuti tuleb tagada ELi lisaväärtuse järelhindamine. Vastasel juhul tekib oht, et ELi lisaväärtust tõlgendatakse eri sekkumiste

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklid 38–39 ja 174.

² Euroopa Liidu lepingu artikkel 3; ELTLi V jaotis.

³ Ülevaate 03/2025 1. selgitus.

puhul erinevalt, mistõttu ei ole ELi lisaväärtuse hindamine eri programmides võrreldav. Selleks et ELi lisaväärtus oleks sisukas mõiste, tuleks määruuses sätestada selged ja järjepidevalt kohaldatavad kriteeriumid, mis on piisavalt konkreetsed, et võimaldada objektiivset hindamist.

Kulutustele seatud eesmärkide kooskõlla viimine kogu ELi hõlmavate poliitikaprioriteetidega

- 13** Ettepanekus seatakse üldised eesmärgid, mis hõlmavad peaaegu kõiki ELi prioriteete, sealhulgas majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, põllumajandus- ja kalandustoodangu tagamist, keskkonnakaitset ja võitlust kliimamuutuste vastu, digiüleminekut, transporti, rännet, konkurentsivõimet, kaitset ja julgeolekut. Eelkõige võimaldab asjaolu, et lisatud on julgeoleku- ja kaitsevõime eesmärgid, liikmesriikidel seada kaitse prioriteediks ja eraldada võrreldes eelmiste mitmeaastaste finantsraamistikega rohkem vahendeid geopoliitiliste riskidega tegelemiseks. Liikmesriigid peavad kõiki neid eesmärgi oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades käsitlema. Praktikas võib see, mil määral nad seda teevad, erineda, kuna kavandatav määru annaks liikmesriikidele teatava kaalutusõiguse eraldada ELi ja riiklike vahendite piiratud summa prioriteetidele, mida nad peavad kõige olulisemaks. Seetõttu jääb ebaselgeks, kuidas komisjon hindab, kas erinevaid kokkulepituid ELi tasandi prioriteete on riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades piisavalt käsitletud (punktid [59](#), [78](#) ja [79](#)).
- 14** Kulutuste ELi mõõdet võiks edendada ka näiteks investeeringutega riikidevahelistesse projektidesse, sealhulgas piiriüleseesse taristusse, mida liikmesriigid saavad riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade kaudu toetada.
- 15** Liikmesriikidele vahendite eraldamisel antud kaalutusõigust saab kasutada üksnes vahendite teemapõhise eraldamise nõuete ja muude ELi prioriteete kajastavate ELi tasandi sätete piires, nagu ÜPP otsetoetuste, maaelu arengu ja vähem arenenud piirkondade vahendite sihtotstarbelise kasutamise tagamine, 14% suurune sotsiaalkulutuste eesmärk ning 43% suurune kliima- ja keskkonnameetmete kulutuste eesmärk⁴ (punktid [58](#) ja [63](#)). Liikmesriigid ja piirkonnad võivad aga kogeda raskusi oma prioriteetsete arenguvajaduste rahuldamisel, panustades samal ajal kõigisse ELi prioriteetidesse.
- 16** Ühtekuuluvuspoliitika puhul pannakse ettepanekus suuremat rõhku programmitööle riiklikul tasandil, sidudes selle tihedamalt ELi horisontaalsete algatustega, eelkõige Euroopa

⁴ Tulemusraamistiku määruuse ettepaneku artiklid 4 ja 6 ning III lisa; Euroopa fondi käsitleva ettepaneku artikli 10 lõige 5.

poolaastaga, sealhulgas selle reformisoovitustega, digikümneendiga ning riiklike energia- ja kliimakavadega. Kuigi kooskõla ELi prioriteetidega on pikaajaline eesmärk, on ettepanekus ka sõnaselgelt sätestatud, et liikmesriigid peaksid oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade koostamisel võtma arvesse oma piirkondade vajadusi. Mõne liikmesriigi puhul võib aga üleminek ühtsetele riikliku ja piirkondliku partnerluse kavadele mõjutada piirkondade rolli otsuste tegemisel võrreldes praeguse süsteemiga. Ettepanek ei sisalda piisavaid kaitsemeetmeid tagamaks, et riiklikud tegevuskavad toetaksid regionaalarengu vajadusi või et kohustusliku partnerluse põhimõtet ja mitmetasandilist valitsemist järgitaks täielikult. Liikmesriikides on vaja tõhusat koordineerimist, et tagada piirkondadevaheliste majanduslike, sotsiaalsete ja territoriaalsete erinevustega tegelemine.

- 17** Ettepanekus kinnitatakse veel kord horisontaalseid põhimõtteid, nagu põhiõigused, mittediskrimineerimine, sooline võrdõiguslikkus ja keskkonnakaitse. Komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama nende oluliste põhimõtete järgimise. Põhimõtete järgimine peaks toimuma riikliku ja piirkondliku partnerluse kava tasandil, minimeerides samal ajal toetusesaajate halduskulusid ja vältides tarbetut bürokraatiat.

Eelarve paindlikkus

- 18** Kavandatava määruse eesmärk on võimaldada nii liikmesriikidele kui ka komisjonile paindlikkust selles osas, kuidas nad eraldavad ELi toetust ettepanekus seatud erieesmärkidele ja kuidas nad kohanevad programmitöö perioodil uute või muutuvate poliitiliste prioriteetidega. Võrreldes mitmeaastase finantsraamistiku perioodiga 2021–2027 vähendatakse ettepanekuga vahendite eraldamist ja temaatilist keskendamist ELi prioriteetidele ning tõhustatakse selliseid elemente nagu 25% suurune kohandatav summa riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades (punkt 67) ja komisjoni hallatav ELi rahastu (punktid 93–97). See paindlikkussumma toimib aga raamistikus, mis hõlmab sihtotstarbelist kasutamist ja horisontaalseid kulueesmärke. Koos piiravad need elemendid ressursside ümberjaotamise ulatust ning suutlikkust reageerida piirkondlikele ja sektoripõhistele arenguvajadustele. Võttes arvesse viimaseid arenguid ja käimasolevaid läbirääkimisi (punktid 58 ja 67), võidakse esialgses ettepanekus kavandatud paindlikkust vähendada.
- 19** Ettepanekuga nähakse liikmesriikidele ette ka võimalus rahastada oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade rakendamist ELi laenudest kuni 150 miljardi euro ulatuses, mille need liikmesriigid peavad hiljem tagasi maksma. Sellises mahus ELi laenuvahend, mis ei ole mõeldud kriisilukorrale reageerimiseks, kujutab endast märkimisväärset uuendust, mis muudab ELi liikmesriikide laekuriks ja kapitaliturgudel laenuvõtjaks ning liikmesriikidele laenuandjaks, et saavutada tavapäraseid poliitilisi eesmärke. Erinevalt varasematest suuremahulistest ELi laenuvahenditest ei põhine selle laenuvahendi ettepanek aluslepingu

konkreetsetel sätetel. Selle asemel tugineb see valdkondlike sätete ja sätestatud laenuvõtmise raamistiku kombinatsioonile. Need laenud liikmesriikidele on tagatud eelarvelise manööverdamisruumiga ilma muude erisäteteta. Manööverdamisruumi laialdane kasutamine laenude tagatisena võib vähendada ELi eelarve kaitset ja liikmesriikide poolt ELi eelarvesse tehtavate osamaksete prognoositavust ning võib nõuda liikmesriikidelt lisamaksete tegemist ELi eelarvesse. Lisaks kiidab nõukogu tagasimaksegraafiku heaks pärast komisjoni ettepanekut iga liikmesriigi kohta. Laenuvahendi kasutamisel võib olla rahapoliitiline mõju, mida tuleks analüüsida (punktid 61 ja 62).

Lihtsustamine

- 20 Ühtse fondi ettepaneku ning riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade eesmärk on tagada lihtsam ja vähem killustunud ELi rahastamine ning suurem sidusus ja koostoime eri poliitikavaldkondade sekkumiste kavandamisel. Ettepanek ühendab erinevad sekkumisloogikad, nagu strateegilised territoriaalse arengu meetmed ühtekuuluvuspoliitikas, sissetulekutoetus ja turu reguleerimine põllumajanduspoliitikas ning operatiivsekkumised siseasjade valdkonnas.
- 21 Praegused arvukad programmid ja eeskirjad asendatakse ühiste eeskirjade alusel ühe riikliku ja piirkondliku partnerluse kavaga, mis lihtsustab komisjoni ja liikmesriikide vahelisi kokkuleppeid. Uue rakendamismudeli kohaselt sõltuvad komisjoni maksed liikmesriikidele reformide ja investeringute vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisest. See lihtsustab komisjoni väljamakseid ELi eelarvest.
- 22 Riiklikul ja piirkondlikul tasandil võib sekkumiste kavandamine ja rakendamine ühe kava raames siiski nõuda suuremat koordineerimist (punkt 75). Kuna lihtsustamine ei tohi toimuda rahaliste vahendite kasutamise kohta aru andmise arvelt⁵, tuleks kehtestada tõhusad kontrolli- ja auditeerimisnõuded, mis peaksid hõlmama ka alustehingute ning toetusesaajatele ja (lõplikele) vahendite saajatele tehtud maksete kontrolli.
- 23 Lihtsustamist toetusesaajate ja (lõplike) vahendite saajate jaoks võib piirata asjaolu, et rakendamisenõuded on kindlaks määratud ELi ja liikmesriikide tasandil. Sinna alla kuuluvad horisontaalsed põhimõtted, tulemusraamistiku määrusest tulenevad tulemusalased kohustused (aruandlus, kontroll ja lisadokumendid) ning kehtivad nõuded ELi kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks. Lisaks sõltub tõhus lihtsustamine toetusesaajate ja (lõplike) vahendite saajate jaoks peamiselt sellest, kuidas komisjon ja liikmesriigid

⁵ Ülevaate 04/2025 punktid 15 ja 51.

otsustavad uut rakendamismudelit rakendada, mis hõlmab ka kohustuslikku ELi toetuse lihtsustatud vormide suuremat kasutamist (punkt 142).

- 24** Kokkuvõttes, komisjoni ja liikmesriikide vahelised menetlused võivad lihtsustuda, kuid see ei tähenda suuremat lihtsustamist riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning toetusesaajate jaoks, kelle halduskoormus võib jääda märkimisväärseks.

ELi vahendite kasutamise tempo

- 25** Ettepanek sisaldab mitut elementi, mille eesmärk on kiirendada liikmesriikidele tehtavaid makseid. Võrreldes praeguse eelarve jagatud täitmise korraga võib ettepanek, mis põhineb vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisel, tuua lisaks kavandatud suurematele eelmaksetele kaasa kiiremad maksed. Üks erinevusi võrreldes taaste- ja vastupidavusrahastuga seisneb selles, et liikmesriigid võivad esitada maksetaotlusi, mis kajastavad saavutatud vahe-eesmärke ja sihtväärtusi, mitte eelnevalt kindlaks määratud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste kindlaksmääratud osamakseid. Need elemendid võivad hõlbustada ELi vahendite varasemat väljamaksmist ja aidata vähendada täitmata eelarvelisi kulukohustusi⁶ (punktid 68 ja 69). See ei lahenda aga iseenesest probleeme, mis on seotud rakendamise, kulutuste kvaliteedi või tulemuste saavutamisega.
- 26** Samal ajal kehtestatakse ettepanekuga $n+1$ kulukohustustest vabastamise reegel, mis võib vähendada kasutamata vahendite pideva kuhjumise ohtu, nagu oleme juba rõhutanud⁷. See tähendab karmistumist võrreldes praeguse ühtekuuluvuse, siseasjade ja maaelu arengu poliitikaga, mille $n+2/n+3$ eeskirjad võimaldavad rakendamist kahe või kolme aasta jooksul pärast ELi vahendite sidumist kulukohustustega, ilma et liikmesriik neid vahendeid kaotaks. Samuti lühendatakse sellega rakendamise tähtaegu, eelistades meetmeid, mida saab rakendada kiiremini, mitte keerukamaid meetmeid, millel võib olla suurem mõju (punktid 68 ja 69).
- 27** Rõhutame, kui oluline on ELi seadusandlike ettepanekute ja sellele järgnevalt riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade õigeaegne vastuvõtmine, sest vastasel juhul algab rakendamine hilinemisega, mis lükkab edasi maksete tegemise toetusesaajatele. ELi õigusaktide õigeaegne vastuvõtmine on hädavajalik ka selleks, et liikmesriigid saaksid aegsasti kohandada oma riiklike eeskirju, alustamaks riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade rakendamist (punkt 76).

⁶ 2024. aasta aastaaruande punktid 2.26–2.31, 2.72 ja 2.73.

⁷ Ülevaate 05/2026 (teema kiirülevaade) punktid 45–46 ja 50; arvamus 02/2025 punkt 37.

Tulemusraamistik

- 28** Väljapakutud tulemusraamistik ei ole tulemuslikkuse hindamiseks ja kontrollimiseks hästi kavandatud. Komisjoni [ettepanekus tulemusraamistiku määruse kohta](#) nõutakse, et riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade kohased meetmed oleksid sekkumisvaldkondade kaudu seotud väljund- ja mõjunäitajatega, kusjuures lõplikud vahe-eesmärgid ja sihtväärtused on väljundnäitajad. Sekkumisvaldkonnad on paljudel juhtudel ebamääraselt määratletud ja mitmeti tõlgendatavad, mis võimaldab siduda sama valdkonnaga täiesti erinevaid meetmeid. Lisaks ei ole väljund- ja mõjunäitajad sageli selged ning keskenduvad sisenditele või tegevustele, jättes märkimisväärse tõlgendamisruumi nende sisu ja katvuse osas ([III lisa](#)). Võttes arvesse neid puudusi, mis sarnanevad taaste- ja vastupidavusrahastus tuvastatud puudustega, on tulemusraamistiku ülesehituse tõttu keeruline hinnata tulemuslikkust ning saada kindlust vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamise kohta. Lisateavet tulemusraamistiku kohta on esitatud ka meie arvamuses 10/2026.
- 29** Oma [ülevaates 02/2025](#) märkisime samuti, et kuludega sidumata rahastamise kasutamine (nagu taaste ja vastupidavusrahastu puhul) ei muuda seda iseenesest tulemuspõhiseks vahendiks. Juhtisime korduvalt tähelepanu sammudele, mida on vaja teha tulevaste vahendite tulemuslikkusele orienteerituse, aruandekohustuse ja läbipaistvuse suurendamiseks.

Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad ning ELi maksed liikmesriikidele

- 30** Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad peavad käsitlema suurt hulka prioriteete. Sellega seoses on olulised selged nõuded selle kohta, mida liikmesriigid peavad oma kavadesse lisama (punktid [13](#), [78](#) ja [79](#)). Meie kogemused taaste- ja vastupidavusrahastuga näitavad, et kõiki prioriteete käsitlevate meetmete kavandamine võib olla liikmesriikide jaoks keeruline. Tuleks kehtestada struktureeritud ja läbipaistev hindamismetoodika tagamaks, et komisjon hindab riikliku ja piirkondliku partnerluse kavasid ühetaolisel viisil (punktid [90](#) ja [91](#)).
- 31** Kavandatud mudeli kohaselt saavad liikmesriigid makseid investeeringute ja reformide ning nendega seotud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste eest, mis on sätestatud nende riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades. Vahe-eesmärgid ja sihtväärtused on olulised, sest nende alusel saavad liikmesriigid ELi rahalisi vahendeid. See erineb oluliselt praegusest eelarve jagatud täitmise alla kuuluvate fondide puhul rakendatavast lähenemisviisist, mille kohaselt enamikul juhtudel koondatakse ja hüvitatakse toetusesaajate toetuskõlblike tegevuste rakendamisel kantud rahastamiskõlblikud kulud ELi vahenditest.

- 32** Seepärast tuleb vahe-eesmärgid ja sihtväärtused täpselt kindlaks määrata, et oleks selge, millal võib neid pidada saavutatuks, ning võimaldada objektiivset kontrolli ja seega õiguskindlust. Ettepaneku kohaselt tuleb eesmärgid valida [tulemusraamistiku määruse ettepaneku](#) I lisa esitatud standardsete väljundnäitajate loetelust, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel. See toetab ühtlustamist liikmesriikides ja nende vahel kooskõlas meie varasemate taaste- ja vastupidavusrahastu soovitustega (punktid [80–85](#)).
- 33** [Tulemusraamistiku määruse ettepaneku](#) I lisa esitatud näitajad ei ole aga alati piisavalt selged ja kordavad mõningaid taaste- ja vastupidavusrahastus juba täheldatud puudusi⁸. Eelkõige sisaldab I lisa mitut ebaselgelt määratletud väljundnäitajat, mis võimaldavad esitada sama näitaja ja sekkumisvaldkonna all väga erinevat liiki tegevusi ning erineva kestuse ja intensiivsusega toetusi, nagu „osalejate arv“, „õppijate arv“ või „toetatud inimeste või ettevõtete arv“, ning mille ambitsioonid võivad märkimisväärselt erineda ([III lisa](#)). Lisaks võib standarditud väljundnäitajate kasutamine toetada võrreldavust ja ühtlustamist, kuid see ei tohiks tähendada üksnes „ülalt alla“ lähenemisviisi. Eelkõige riigipõhiste reformide ja investeeringute puhul tuleb väljundid ja tulemused kindlaks määrata ja kokku leppida komisjoni ja liikmesriikide vahel, võttes arvesse riiklikku ja piirkondlikku konteksti, lähtetingimusi ja eeldatavat panust poliitikaeesmärkide saavutamisse.
- 34** Läbipaistvuse, liikmesriikide võrdse kohtlemise ja objektiivse kontrolli tagamiseks tuleks kindlaks määrata meetodid vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste ning nende väljamakseväärtuste kehtestamiseks. Eelkõige tuleks reforme hinnata ühiste põhimõtete alusel. Lisaks tuleks ettepanekus esitada selged ja õigeaegsed suunised selle kohta, kuidas väljamakseväärtused tuleks kindlaks määrata, kuna ei ole selge, kas need väärtused kajastavad iga vahe-eesmärgi või sihtväärtuse suhtelist tähtsust ning on proportsionaalsed nende saavutamiseks vajaliku rahastamisega või järgivad muud lähenemisviisi. Samuti tuleks täpsustada, kuidas kindlaks määrata „reformideks ette nähtud summad“ (punktid [80–84](#)).
- 35** Ka tuleks parandada ettepaneku VIII lisa sätestatud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste hindamiskriteeriume, et tagada makseotsuste piisav objektiivsus (punkt [134](#)).

⁸ Ülevaate 02/2025 punktid 11, 27 ja 30.

- 36** Kavandatud rakendamismudeli kohaselt saavad kulude eel hinnangud olema keskse tähtsusega, et määrata kindlaks ELi toetuse summa, mis tuleb maksta kokkulepitud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamiseks. Liikmesriikidele tehtavaid makseid ei kohandata (ei vähendata ega suurendata), et need kajastaksid tegelikult kantud kulusid. Seetõttu on eelnevalt ja kogu perioodi jooksul vaja usaldusväärseid kuluprognose, kuid ettepanekus puuduvad sellega seoses asjakohased kaitsemeetmed. Selles antakse vähe juhiseid selle kohta, kuidas prognoose koostada, tõendada ja hinnata. Näeme ohtu, et liikmesriigid võivad kasutada erinevaid eeldusi, mis toob kaasa sarnaste meetmete ebajärjekindla hindamise. See võib kahjustada võrreldavust ja tekitada ülepaistetud või halvasti põhjendatud kuluprognoside ohtu. Ettepanekus nõutakse, et kuluprognosid jääksid kogu rakendamise ajal usutavaks ja mõistlikuks ning et need vaadataks vahetähtsuse tegemise ajal läbi, sealhulgas vaadataks läbi meetmete hinnanguline kogumaksumus⁹, mille tulemusena ajakohastatakse vajaduse korral riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade kohaste meetmete kuluprognose. Sätetes tuleks siiski selgitada, kuidas seda nõuet rakendada, ning kuidas komisjon seda hindab ja kontrollib (punktid 86–89).
- 37** Kavandatava määrusega kehtestatakse ka põhielemendid, nagu teemapõhise sihtotstarbelise eraldamise nõuded (punktid 58 ja 63) ning riiklikud osalusmäärad (punktid 70–73), mis põhinevad kuluprognosidel. Oma olemuselt ei ole kuluprognosid kunagi täiesti täpsed, sest need võivad olla kas üle- või alahinnatud. Seetõttu on olemas risk, et need põhielemendid võivad oluliselt erineda sellest, mida eeldatakse. Riski saab leevendada üksnes usaldusväärsete kuluprognoside abil (punktid 86–89). Kindlus nende põhielementide võrdse kohaldamise suhtes oleks lõppkokkuvõttes võimalik saavutada ainult siis, kui need kehtestatakse liikmesriikide kavade rakendamise tegelike kulude alusel.
- 38** ÜPP puhul sisaldab ettepanek ka võimalust teha liikmesriikidele makseid vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste asemel väljundite¹⁰ (nt pindala- ja loomapõhised toetused) alusel. See tagab järjepidevuse praeguse korraga, kuna enamik makseid põhineb juba kuludega sidumata toetusõigustel või mõne investeringu puhul lihtsustatud kuluvõimalustel. Määruses tuleks selgitada, millised ÜPP sekkumised peaksid olema väljundipõhised ning millised peaksid põhinema vahe-eesmärkidel ja sihtväärtustel, sest oluline on selgelt eristada sama raamistiku erinevaid rakendamisloogikaid. Selle tegemata jätmine tekitaks ebakindlust ja võib põhjustada rakendamise erinevusi liikmesriikide vahel (punkt 85).

⁹ Ettepaneku artikli 25 lõige 2.

¹⁰ Ettepaneku artikli 22 lõike 2 punkt c.

- 39** Lisaks nõutakse ettepanekus, et komisjoni poolt liikmesriigile tehtavad kogumaksud ei tohi ületada kogusummasid, mida liikmesriik maksab toetusesaajatele oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kava rakendamisel. Kuna toetusesaajad võivad olla avaliku sektori asutused, nagu ministeeriumid või riigiasutused, ei takista see säte olukordi, kus ELi eelarvest saadud maksed ületavad kokkuvõttes summasid, mida need asutused on maksnud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste aluseks olevate tegevuste rakendamiseks (punkt [127](#)).

Kasutatud vahendite nõuetele vastavus ja aruandluskohustus

- 40** Uus rakendamismudel paneb suurt rõhku liikmesriikide kavades sisalduva teabe kvaliteedile ja usaldusväärsusele ning nende aruandlusele saavutatud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste kohta. Selge, ühtlustatud ja järjepidevalt kohaldatava meetodika puudumine kavade, maksetaotluste ja edastatud tulemuste hindamiseks kogu rakendamise jooksul tekitab lahknevate tõlgenduste, ebajärjekindla kohaldamise ja liikmesriikide ebavõrdse kohtlemise riski. Selleks et aidata tagada rakendusraamistiku piisav usaldusväärsus, on vaja suuremat selgust mõistetes, nagu näiteks topeltrahastamine (punktid [52](#) ja [53](#)).
- 41** Lisaks on ettepanekus sätestatud, et komisjon maksab raha välja liikmesriikide deklaratsioonide alusel selle kohta, et vahe-eesmärgid ja sihtväärtused on saavutatud, ilma et komisjon peaks seda eelnevalt kohustuslikus korras kontrollima. Liidu finantshuvide kaitsmiseks tuleks määrusega nõuda, et komisjon kontrolliks enne makse tegemist tõendavate dokumentide alusel vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist. Lisaks peaksid maksetingimused põhinema selgelt määratletud kriteeriumidel, ilma et oleks võimalik aktsepteerida nõuete osalist või kõrvalekalduvat täitmist kaalutlusõiguse alusel (punktid [133](#) ja [134](#)). Liikmesriikide deklaratsioone täiendab iga-aastane kindluse andmise pakett (punktid [122–127](#)). Selleks et saada kindlust maksete korrektsuse kohta, peab komisjon ka ise kontrollima iga-aastaseid kindlustandva teabe pakette, kuna meie kinnitava avaldusega seotud töö on kinnitanud korduvalt puudusi liikmesriikide süsteemides. Ka meie audititöös taaste- ja vastupidavusrahastu kohta on leitud, et mõnel juhul deklareerisid liikmesriigid täidetuks eesmäärke ja sihte, mis ei olnud rahuldavalt täidetud¹¹.

¹¹ 2024. aasta aastaaruande punktid 11.14 ja 11.15; 2023. aasta aruande punkt 11.20; 2022. aasta aastaaruande punktid 11.22 ja 11.23.

- 42** Eelarve jagatud täitmise puhul põhineb komisjoni antav kindlus suures osas kindlusel, mille ta saab liikmesriikidelt ja mida täiendavad tema enda auditid. On äärmiselt tähtis, et ettepanekus selgitataks olulisi kindlusega seotud küsimusi, nagu kohaldatava õiguse järgimine (sealhulgas riigihanke- ja riigiabi eeskirjad) ning auditi- ja kontrollinõuded (punktid [105](#) ja [106](#), [109–112](#) ja [115–121](#)). Selles kontekstis tuleks ettepanekus kirjeldada, kuidas tagatakse alustehingute vastavus kohaldatavale ELi ja riigisisesele õigusele, mis hõlmab riigihangete, riigiabi ja muid horisontaalseid nõudeid, ning kuidas seda hinnatakse. Määruses tuleks selgitada, et ELi ja liikmesriigi õiguse järgimine on kohustuslik, ning nõuete täitmata jätmisel peaksid olema liikmesriigile rahalised tagajärjed. Kuna lõplik vastutus lasub komisjonil, peaks ta kehtestama tõhusad kontrolli- ja auditeerimisenõuded. Kui nõuete rikkumise tagajärgi, eelkõige finantskorrektsioone ja sissenõudmisi, ei ole sõnaselgelt täpsustatud (punkt [136](#)), on oht, et komisjoni kindlustandev töö ei pruugi olla piisav alus ELi kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kinnitamiseks.
- 43** Üldiselt kaasnevad kavandatud kindlustandva raamistikuga aruandekohustusega seotud riskid. Komisjoni kindlustandva töö alus võib olla ebapiisav, kui korraldusasutuse tehtud juhtimiskontrollide ulatus jääb ebaselgeks, komisjon ei tee kohustuslikke kontrolle vaheeesmärkide ja sihtväärtuste täitmise üle ning auditeerimisasutuste töö ulatust, ajastust ja tagajärgi ei ole täpsustatud. Selles kontekstis võib ühtse auditi põhimõtte kohaldamine põhjustada liigset tuginemist liikmesriikide tehtavatele kontrollidele ja audititele. See ei pruugi võimaldada komisjonil anda eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatele institutsioonidele [aluslepingus](#) nõutud kindlust (punktid [128–130](#)). Lisaks oleme varem teatanud puudustest auditeerimisasutuste töös ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas, mis vähendavad seda, mil määral komisjon võib nende tööle tugineda¹².
- 44** Liikmesriigid peavad välja töötama uued juhtimis- ja kontrollisüsteemid, sealhulgas IT-vahendid ja auditimeetodid, kuna taaste- ja vastupidavusraha ega olemasolevat eelarve jagatud täitmise süsteemi ei saa ilma kohandamiseta uuesti kasutada. Ettepanek põhineb aga suures osas eeldusel, et riikliku ja piirkondliku partnerluse kavasid koostavad ametiasutused ning juhtimis- ja kontrollisüsteem jätkavad toimimist endisel viisil, mis võib määruse kohandamise ulatust alahinnata. Tuleks nõuda olemasolevate süsteemide varajast läbivaatamist, et tugevdada komisjoni suutlikkust tagada vajalik kindlus, pidades eelkõige silmas ettepaneku IV lisa sätestatud uusi põhinõudeid (punktid [102–103](#)).

¹² Ülevaate 03/2024 punktid 56–64.

- 45** Jälgitavuse võimaldamiseks ning komisjoni ja liikmesriikide aruandekohustuse alusena peab liikmesriikidele olema kättesaadav täielik kontrolljälg ELi maksete kohta, sealhulgas kuni rahastatavate tegevuste toetusesaajate ja (lõplike) vahendite saajate tasandini (punktid **131–132**).
- 46** Tuleb aga märkida, et ettepanekuga ei leevendata mitut puudust, mille me taaste- ja vastupidavusrahastu raames kindlaks tegime¹³. Näiteks on vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamise hindamisel endiselt palju kaalutusruumi, mis võib põhjustada erinevaid tõlgendusi (punkt **134**). Samuti ei too kulude mittevastavus ELi ja riiklikele eeskirjadele liikmesriigile kaasa finantstagajärgi (punkt **136**). Lisaks võivad liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide praegused puudused, näiteks liidu vahendite haldaja kinnitustes sisalduv ebausaldusväärne teave, endiselt püsima jääda¹⁴.
- 47** Olenemata sellest, millist rakendusviisi lõpuks kasutatakse, rõhutame siiski, kui oluline on tagada rahuldav nõuetele vastavuse, läbipaistvuse, aruandekohustuse ja jälgitavuse tase ning usaldusväärne finantsjuhtimine.

Kontrollikoja auditeerimisõigused

- 48** Ettepanekus tunnustatakse aluslepingutes¹⁵ kehtestatud kontrollikoja auditivolitusi ilma piiranguteta. Sõltumatu välisauditi ja aruandekohustuse tagamiseks tuleks määruses sõnaselgelt tunnustada kontrollikoja õigust saada nii komisjonilt kui ka riiklikelt ametiasutustelt kõik dokumendid ja andmed, mis on vajalikud ELi kulutuste seaduslikkuse, korrektsuse ja tulemuslikkuse hindamiseks, eelkõige õigeaegne ja piiranguteta juurdepääs infosüsteemidele. Täielik jälgitavus peaks hõlmama teavet toetusesaajaid, (lõplikke) vahendite saajaid ja töövõtjaid hõlmava rahavoo kohta, mis peaks olema ELi välisaudiitorile kättesaadav taotluse esitamisel.

¹³ 2024. aasta aastaaruande punkt XXXVII.

¹⁴ Ülevaate 02/2025 punktid 64–68.

¹⁵ ELTLi artikli 287 lõige 3.

49 Kavandatud mudelil on märkimisväärne mõju auditile ja järelevalvele ELi tasandil. Kui kasutatakse vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisel põhinevat rakendamismudelit, peame vastavalt sellele kohandama oma kindlustandva auditi lähenemisviisi, auditimetoodikat ja auditite ulatust. Sellist kohandamist ei saa siiski käsitleda kõrvalekaldumisena raamatupidamisaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse auditeerimisest. Kuigi auditite käigus võidakse üha enam uurida vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste kavandamist, saavutamist ja kontrollimist, ei kaota see vajadust hinnata vastavust kohaldatavatele ELi ja riiklikele eeskirjadele. Määruses sätestatud süsteem peaks tagama piisava ja asjakohase auditi tõendusmaterjali, sest see on meie arvamuse põhieeldus.

Konkreetsed märkused

Järgmises osas esitatakse meie tähelepanekud ja ettepanekud, järgides kavandatava määruse artiklite struktuuri.

Üldsätted (I jaotis)

Reguleerimise (artikkel 1)

- 50** Mitme programmi (*I lisa*) koondamine ühte fondi lahendab ELi vahendite kasvava killustatuse probleemi, millele kontrollikoda on korduvalt tähelepanu juhtinud. Samuti võib see parandada ELi meetmete sidusust ja nähtavust¹⁶. Kliimameetmete sotsiaalfondi integreerimine riikliku ja piirkondliku partnerluse kavadesse toetab seda sidusust¹⁷. **Moderniseerimisfond jääb aga väljapoole Euroopa fondi ja ELi eelarvet, mis on vastuolus nii meie soovituselga integreerida see ELi eelarvesse¹⁸ kui ka komisjoni mõjuhinnangu järeldustega selle integreerimise toetamiseks¹⁹.**

¹⁶ Ülevaate 04/2025 1. selgitus; arvamuse 06/2018 punkt 41; eriaruande 05/2023, 4. soovitus.

¹⁷ Arvamuse 08/2022 punkt 11.

¹⁸ Eriaruande 05/2023 3. soovitus.

¹⁹ SWD(2025) 565, variant 3.

Täiendavus ja topeltrahastamise puudumine (artikkel 7)

- 51** Ettepanekuga kehtestatakse põhimõte, et Euroopa fondist antav toetus peab **täiendama riiklikku rahastamist**²⁰. Kuigi ühtekuuluvuspoliitika (kuni 2020. aastani) ning taaste- ja vastupidavusrahadu sisaldasid selgeid eeskirju selle kohta, et ELi toetus ei tohiks asendada riiklike korduvaid kulusid, ei sisalda ettepanek selliseid eeskirju. Sellega seoses ja võttes arvesse uut rakendamismudelit, **oleks oluline selgitada selle nõude tähendust ning seda, kuidas seda tuleks praktikas ellu viia ja kontrollida.**
- 52** Määrus võimaldab tegevusel saada toetust fondist riikliku ja piirkondliku partnerluse kava alusel ning ka muudest ELi rahastamisallikatest, „kui selline toetus ning makseteni viivad vahe-eesmärgid ja sihtväärtused ei hõlma samu kulusid“²¹. Näiteks sõjaväelise liikuvuse meetmeid saab rahastada ka muudest ELi vahenditest, sealhulgas kavandatavast Euroopa ühendamise rahastust ja kavandatavast Euroopa Konkurentsivõime Fondist. Topeltrahastamise oht on veelgi suurem aastatel, mil perioodid 2021–2027 ja 2028–2034 kattuvad, ning tegevusi võidakse rahastada mõlemast rahastamisallikast.
- 53** **Topeltrahastamise** kulupõhine määratlus ei kajasta fondi rakendamismudelit, mille kohaselt sõltuvad ELi eelarvest liikmesriikidele tehtavad maksed vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisest, mitte ei kujuta endast kantud kulude hüvitamist. Sellisel juhul tekib topeltrahastamise oht, kui sama väljundit deklareeritakse ja rahastatakse kaks korda²². **Topeltrahastamist käsitlevat sätet tuleks kohandada nii, et see hõlmaks nii väljundi- kui ka kulupõhist kattuvust. Topeltrahastamise vältimiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks tuleks kehtestada tõhus kontrollikord**²³.

²⁰ Ettepaneku artikli 7 lõige 4.

²¹ Ettepaneku artikli 7 lõige 5.

²² 2024. aasta aastaaruande selgitus 11.3.

²³ Eriaruande 22/2024 punkt 103 ja 1. soovitus.

Põhiõiguste harta ja õigusriigi põhimõtte austamine (artiklid 8 ja 9)

- 54** Ettepanekuga tugevdatakse sätteid, mis on seotud [ELi põhiõiguste harta](#) (edaspidi „harta“) ja õigusriigi põhimõtte järgimisega liikmesriikides²⁴. Lisaks esitatakse ettepanekus kaks eraldiseisvat, lihtsat ja ajaliselt piiritletud menetlust (harta ja õigusriigi horisontaalne tingimus), mille tagajärjel võivad liikmesriigid ELi rahalistest vahenditest lõplikult ilma jääda²⁵. Komisjon võib kummagi menetluse käigus kaotatud rahalisi vahendeid ümber paigutada otse või kaudselt hallatavate²⁶ meetmete kaudu ELi kodanike hüvanguks. See lahendab osaliselt kontrollikoja poolt varem tõstatatud probleemi²⁷.
- 55** Määrus võimaldab liikmesriikidel jaotada kuni 30% summadest ümber – meetmetelt, mille maksed on harta rikkumise tõttu peatatud, uutele ELi prioriteetidele, kui liidu prioriteedid on oluliselt muutunud²⁸. See säte vähendab nõuete täitmata jätmise finantstagajärgi ja võib nõrgendada harta horisontaalse tingimuse jõustamist komisjoni poolt. **Kui ümberjaotamismehhanism säilitatakse, peaks see säilitama selge seose nõuete täitmata jätmise ja proportsionaalsete finantstagajärgede vahel.**
- 56** Samuti märgime, et ettepanek sisaldab menetluslikke erinevusi harta ja õigusriigi horisontaalsete tingimuste vahel:
- komisjon võib otsustada võtta harta rikkumise korral kaitsemeetmeid, samas kui õigusriigi horisontaalse tingimuse rikkumise korral, sealhulgas juhtudel, kui harta rikkumine kujutab endast ka õigusriigi põhimõtte rikkumist²⁹, kuulub see nõukogu vastutusalasse, nagu see on praegu [tingimuslikkuse määruse](#) kohaste menetluste puhul;
 - kuigi määrusega nõutakse, et komisjon teavitaks Euroopa Parlamenti õigusriigi menetlustest, ei kohaldata seda harta rikkumiste suhtes, mille põhidokumente ei avaldata ega edastata muul viisil Euroopa Parlamendile.

²⁴ [Ettepaneku](#) artikli 7 lõige 1, artiklid 8 ja 9.

²⁵ [Ettepaneku](#) artiklid 8 ja 9.

²⁶ [Ettepaneku](#) artikli 15 lõige 4.

²⁷ [Eriaruande 03/2024](#) punkt 33.

²⁸ [Ettepaneku](#) artikli 24 lõike 9 punkt b.

²⁹ [Ettepaneku](#) artikli 8 lõige 8.

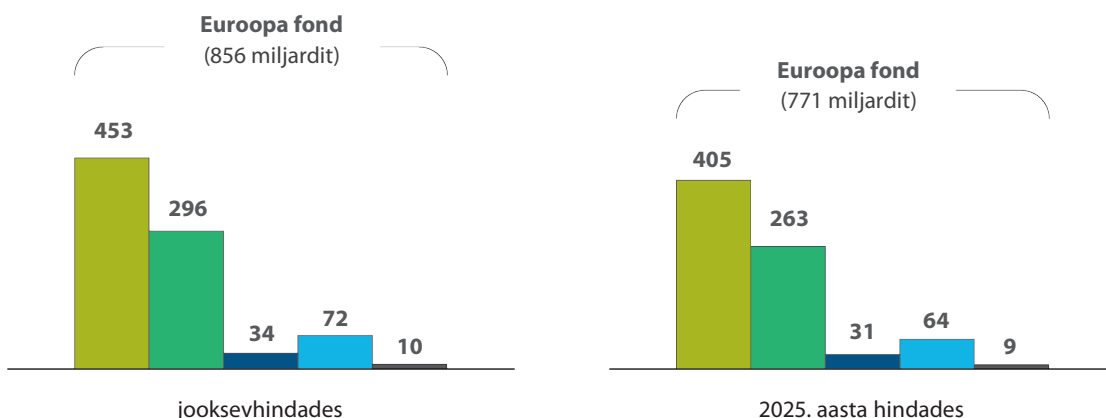
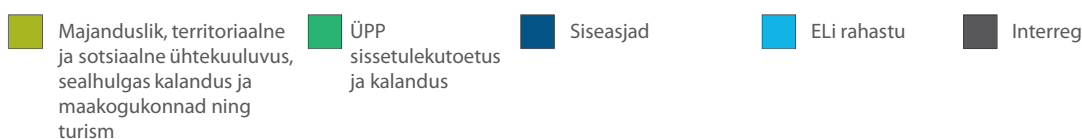
Finantsraamistik (II jaotis)

Eelarve (artikkel 10)

- 57** Ettepanekuga kehtestatakse konkreetsed eelarvevahendid riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade, Interregi kavade ja ELi rahastu jaoks, nagu on näidatud [joonisel 2](#).

Joonis 2 | Euroopa Fondi kavandatav eelarve jooksevhindades ja 2025. aasta hindades

(summad miljardites eurodes)



2025. aasta hinnad arvutatakse kindlaksmääratud 2% suuruse aastadeflaatori alusel. Esitatud Euroopa fondi eelarve ei sisalda kavandatud 150 miljardi euro suurust laenu.

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

- 58 Eelarvestruktuur** muutub nii, et eraldi eelarve asemel iga eelarve jagatud täitmise alla kuuluva fondi jaoks, mille vahendid on kohustuslikus korras keskendatud teatavatele temaatilistele prioriteetidele, kasutatakse riikliku ja piirkondliku partnerluse kava rahastamispaketti. Selle uue struktuuri kohaselt on ainult ÜPP sekkumiste põhiosa, teatavad ühise kalanduspoliitika (ÜKP) sekkumised ja siseküsimustega seotud sekkumised ([varjupaiga-, rände- ja integratsioonimeetmed](#), [piirihaldus ja viisad ning sisejulgeolek](#)) eraldi määratletud (vahendid hoitakse lahus). Ülejäänud eraldatakse ulatuslikule „majandusliku, territoriaalse ja sotsiaalse ühtekuuluvuse, sealhulgas kalanduse, maakogukondade ja turismi“ paketi, mida liikmesriigid võivad kavandada varasemast paindlikumalt, tingimusel et vähem arenenud piirkondadele eraldatakse teatavas

miinimumsummas vahendeid ning sotsiaalsetele, kliima- ja keskkonnanäesmärkidele seatakse teatavad minimaalsed sihtväärtused. Lisaks sellele esialgsele vahendite sihtotstarbelisele eraldamisele tehti pärast Euroopa Parlamendi presidendi, komisjoni presidendi ja nõukogu eesistuja 2025. aasta novembri kohtumist ettepanek kehtestada maaelu arengu 10% eesmärk, mida väljendatakse riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade miinimumosana, väljaspool ÜPP ja ÜKP jaoks ette nähtud summasid³⁰.

- 59** Vahendite koondamine ühte rahastamispaketti suurendab paindlikkust selles, kuidas liikmesriigid saavad vahendeid eraldada, kuid vähendab eelnevalt eri poliitikavaldkondadele tehtavate eraldiste nähtavust ja läbipaistvust, kuna 25% eelarvest (kohandatav summa) ei ole riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade esitamise ajaks veel kavandatud. Seetõttu **on raskem kindlaks teha, mida EL kavatseb fondi kaudu ühiselt saavutada.**
- 60** Vahendite sihtotstarbelise kasutamise nõuete osas on vaja selgitada, kuidas tagatakse ja kontrollitakse nõuete täitmist³¹. See kehtib eelkõige seoses sellega, kuidas meetmeid, mille piirkondlik jaotus ei ole eelnevalt teada, võetakse arvesse vähem arenenud piirkondade jaoks ette nähtud sihtotstarbelise summa arvutamisel. Lisaks ei täpsustata ettepanekus, kuidas sihtotstarbelise kasutamise nõuet perioodi jooksul kontrollitakse, sest kohandatav summa³² kavandatakse alles hilisemas etapis.
- 61** Määrus võimaldab liikmesriikidel taotleda oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade rakendamiseks kuni 150 miljardi euro ulatuses laene³³, mida rahastatakse ELi võetud laenudest ja millega luuakse seega vastavad tingimuslikud kohustused ELi eelarve jaoks. Sellise ulatusega ELi laenuinstrumente on seni loodud üksnes selleks, et reageerida erandlikele olukordadele, nagu COVID-19 pandeemia ja Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu. Ettepanekuga piiratakse mis tahes kolme liikmesriigi osa kogu laenuportfellis 60%-ni, nagu see on TERA ja SAFE rahastamisvahendite puhul. Taaste- ja vastupidavusraha puhul oli kolme liikmesriigi osa 84% kõigist laenudest. **Leiame, et määrus peaks sisaldama üksikasjalikke vajaduspõhiseid kriteeriume laenude eraldamiseks.**

³⁰ Arvamuse 05/2026 punkt 19.

³¹ Ettepaneku artikli 10 lõige 2.

³² Ettepaneku artikli 14 lõige 2.

³³ Ettepaneku artikli 10 lõige 4 ning artiklid 18–19.

- 62** Oma [arvamuses omavahendite kohta](#)³⁴ ja [2024. aasta aastaaruandes](#)³⁵ viitame riskidele ELi eelarvele tagasimaksete tagamisel ELi eelarve varu ehk manööverdamisruumi abil, mis võib nõuda täiendavaid riiklikke makseid ELi eelarvesse.
- 63** Riikliku ja piirkondliku partnerluse kava peaks toetama vähemalt 43% ulatuses **kliima- ja keskkonnaeesmärke**³⁶ ning 14% ulatuses **sotsiaalseid eesmärke**³⁷. Neid miinimumeesmärke kohaldatakse iga kava suhtes ja need arvutatakse eelnevalt kindlaks määratud koefitsientide alusel, mida kohaldatakse hinnanguliste kulude suhtes sekkumiskoodide kaupa. See lähenemisviis on sotsiaalsete eesmärkide puhul uus ning erineb oluliselt varasemast Euroopa Sotsiaalfond+ eraldisest ja valdkondliku keskendamise eeskirjadest. Oleme varem teatanud, et koefitsientidel põhinev kulude jälgimine on väga ligikaudne, mis võib kaasa tuua ülehindamise³⁸. **Leiame, et mõned väljapakutud koefitsiendid on taas ülehinnatud**³⁹.

Lisavahendid ja ressursside kasutamine (artikkel 11)

- 64** Ettepaneku kohaselt võivad liikmesriigid lisada oma riiklikesse reformikavadesse sissemakseid muudesse ELi programmidesse või rahastamisvahenditesse, mis hõlmab tagatise, rahastamisvahendeid ja segarahastamist Euroopa Konkurentsivõime Fondi InvestEU rahastamisvahendi raames⁴⁰. Kuigi see võimalus võib edendada koostõimet muude ELi vahenditega, jääb ebaselgeks, kuidas see toimib, ning see suurendab kattumise, topeltrahastamise või topeltaruandluse riski väljundite ja saavutatud tulemuste puhul. **Nende riskide maandamiseks tuleks kehtestada selged seire- ja aruandluseeskirjad. Lisaks ei seata ettepanekus kvantitatiivseid piiranguid sellele, kui palju rahalisi vahendeid saab suunata muudele vahenditele, et tagada riikliku ja piirkondliku partnerluse kava konkreetsete eesmärkide saavutamine.**

³⁴ Arvamuse 04/2026 punkt 15.

³⁵ 2024. aasta aastaaruande punktid 2.38–2.40.

³⁶ Tulemusraamistiku määruse ettepaneku III lisa.

³⁷ Ettepaneku artikli 10 lõige 5.

³⁸ Eriaruande 14/2024, punktid IV ja 15–24.

³⁹ Arvamuse 10/2026 punkt 33.

⁴⁰ Ettepaneku artikli 11 lõige 2.

- 65** Määrus võimaldab liikmesriikidel oma esialgse kava esitamisel või rakendamise ajal summasid kolme siseasjade valdkonna rahastamispaketi ([varjupaiga-, rände- ja integratsioonimeetmed](#), [piirihaldus ja viisad](#) ning [sisejulgeolek](#)) vahel ümber jaotada, ilma et nad peaksid seda põhjendama⁴¹. Kuigi see suurendab paindlikkust, on oht, et ümberjaotamine ei põhine objektiivsetel asjaoludel. **Määruses tuleks ette näha, et liikmesriik põhjendab siseasjade valdkonna kolme rahastamispaketi vahelist ümberjaotamist ja komisjon kontrollib seda objektiivsete kriteeriumide alusel.**

Eelarvelised kulukohustused (artikkel 14)

- 66** Ettepanekus esitatakse iga-aastased **eelarvelised kulukohustused**, mis on riiklikes ja piirkondlikes partnerluskavades langustrendis⁴² – kui mitmeaastase finantsraamistiku esimese viie aasta jooksul on langus väike, siis viimase kahe aasta vähenemine on järsem. See kajastab soovi kiirendada kulutuste tegemist võrreldes eelmiste programmitöö perioodidega. Kulukohustuste profiil on eelarveridade kaupa siiski erinev⁴³. Interregi kulukohustuste puudumine esimesel aastal võib põhjustada viivitusi programmide heakskiitmisel ja rakendamisel, lisaks võtab piiriüleste projektide kavandamine ja rakendamine juba iseenesest kauem aega kui riiklike projektide rakendamine.
- 67** Iga riikliku ja piirkondliku partnerluse kava **25% suurune kohandatav summa**⁴⁴ annab liikmesriikidele võimaluse eraldada vahendeid kriisidele programmitöö perioodi vältel, uutele prioriteetidele vahehindamise ajal või eraldada lisavahendeid olemasolevatele meetmetele. See on kooskõlas vajadusega poliitikaraamistiku järele, mis ühendab prognoositavuse kohanemisvõime ja paindlikkusega⁴⁵. Märgime, et ELi ja Mercosuri lepingu kontekstis on komisjon pakkunud liikmesriikidele välja võimaluse vahendeid eeljaotada. Esialgsete riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade esitamisel oleks neil võimalus eraldada juba osa vahehindamise jaoks kättesaadavast kohandatavast summast (ligikaudu 45 miljardit eurot)⁴⁶. Selle eesmärk on tagada, et alates 2028. aastast oleksid kättesaadavad lisavahendid põllumajandustootjate ja maakogukondade vajaduste rahuldamiseks. Nagu märkisime oma [arvamuses 03/2026](#), kahjustab paindlikkussummade

⁴¹ Ettepaneku artikli 11 lõige 3.

⁴² Ettepaneku artikli 14 lõige 1 ja [arvamuse 03/2026](#) punkt 11.

⁴³ Ettepaneku [Finants- ja digiselgitus](#) tabelis 3.2.1.1.

⁴⁴ Ettepaneku artikli 14 lõige 2.

⁴⁵ [Ülevaate 04/2025](#) 2. selgitus ja punktid 38–49; [eriaruande 02/2023](#) punkt 94; [eriaruande 05/2025](#) punktid 79 ja 80.

⁴⁶ ELi põllumajandusministrite 7. jaanuari 2026. aasta kohtumise lõppdokument, lk 2.

kasutamine poliitiliste valikute tegemiseks juba enne mitmeaastase finantsraamistiku suhtes kokkuleppele jõudmist eelarve kavandatud paindlikkust⁴⁷.

Kulukohustuste vabastamine (artikkel 15)

68 Ettepanekuga karmistatakse varasemate eelarve jagatud täitmise alla kuuluvate fondide puhul kulukohustustest vabastamise reeglit n+3-lt või n+2-lt n+1-le. Rangemad kulukohustustest vabastamise eeskirjad võivad soodustada vahendite kiiremat kasutamist, parandada eelarvedistsipliini ja vähendada täitmata kulukohustusi, tagades samal ajal parema kooskõla rahastamiskõlblikkuse ja programmitöö perioodide vahel⁴⁸. Samuti märgime, et mõned uue rakendamismudeli elemendid võivad hõlbustada rahaliste vahendite kiiremat väljamaksmist tänu järgnevale:

- suuremad eelmaksed kui eelmistel perioodidel;
- liikmesriikide õigus täielikult ise selle üle otsustada, millised vahe-eesmärgid ja sihtväärtused maksetaotlustesse lisada, erinevalt taaste- ja vastupidavusraha raames kasutatavast osamaksetel põhinevast lähenemisviisist;
- võimalus lisada projektide algusega seotud varajased vahe-eesmärgid (nt valikukriteeriumide heakskiitmine, lepingute allkirjastamine ja reformide elluviimine), mis võimaldab teha makseid enne rakendamise lõpuleviimist, tagades, et makstud summad saab tagasi nõuda, kui meetme lõplikku vahe-eesmärki või sihtväärtust ei täideta (punkt **138**);
- paindlikkus muuta riikliku ja piirkondliku partnerluse kavu, kui nende elluviimisel tekib raskusi;
- kulukohustustest vabastamise reegli kohaldamine kava tasandil (mitte riikliku ja piirkondliku partnerluse kava peatüki tasandil), andes liikmesriikidele rohkem võimalusi riikliku ja piirkondliku partnerluse kava peatükkide ja meetmete vaheliste viivituste korvamiseks.

Kuna aga uus rakendamismudel erineb eelmisest mudelist märkimisväärselt, on raske ette näha, kui kiiresti rakendamine praktikas toimub. See puudutab ka kavandatud n+1 reegli mõju summadele, mille puhul esineb kulukohustustest vabastamise oht.

⁴⁷ Arvamuse 03/2026 punkt 12.

⁴⁸ Arvamuse 05/2019 punktid 34–69; ülevaate 01/2023 punkt 23; arvamuse 02/2025 punktid 36 ja 37.

69 Kuna rakendamine algab tavaliselt hilinemisega⁴⁹ ja uus rakendamismudel nõuab liikmesriikidelt oma protsesside ja süsteemide kohandamist, võivad need rangemad kulukohustustest vabastamise eeskirjad tekitada perioodi esimestel aastatel erilisi probleeme. Suured eelarvelised kulukohustused esimestel aastatel koos rangemate kulukohustustest vabastamise eeskirjadega võivad veelgi suurendada survet liikmesriikide haldussuutlikkusele.

Liikmesriikide osalus (artikkel 20)

70 Liikmesriikide osalus on oluline, et võimendada ELi rahastamise mõju, edendada isevastutust ning stimuleerida tõhusaid ja tulemuslikke kulutusi⁵⁰. Ettepanekus säilitatakse põhimõtte, et kohustusliku riikliku panuse määr peaks olema diferentseeritud regionaalarengu taseme järgi, välja arvatud ÜPP sissetulekutoetuse sekkumiste puhul, mida rahastatakse sihtotstarbeliste eraldistega. Liikmesriikide osalus määratakse kindlaks kulude eelhindangute põhjal; nende prognooside täpsust hiljem ei kontrollita, mis tähendab, et tegelikku riiklikku kaasrahastamismäära rakendamise etapis ei kontrollita. See tekitab ohu, et kuluprognoside tegelikust suuremana näitamine toob kaasa riikide väiksema tegeliku panuse, mida rakendamise ajal ei avastata. See, kas riigi osaluse nõue on täidetud, sõltub seega täielikult kuluprognoside usaldusvärsusest, eelkõige sellest, et need ei oleks oluliselt ülehinnatud. **Seetõttu tuleks kulude hindamise protsessi tõhustada, et tagada usaldusväärsed hinnangud** (punktid 86–89).

71 ÜPP sekkumiste puhul, mis nõuavad liikmesriikide osalust, kehtivad erinevad eeskirjad sõltuvalt sellest, kas rahastamine pärineb ÜPP sihtotstarbelisest või mittesihtotstarbelisest summast. Esimese puhul arvutatakse riigi panus osana avaliku sektori kulutustest, teise puhul põhineb see hinnangulistel kuludel, mis aga suurendab keerukust⁵¹.

72 Meetmete puhul, mille piirkondlik jaotus ei ole eelnevalt teada, määratakse kohaldatav riigi osaluse määr elanikkonnaga kaalutud keskmise põhjal. Kuigi see on pragmaatiline lähenemisviis, võib see stimuleerida ebatäpsete geograafiliste eraldiste tegemist, et tagada soodsamad keskmised määrad. See võib aga piirata vähem arenenud või üleminekupiirkondade saadavat kasu.

⁴⁹ Ülevaate 01/2023 punktid 45 ja 46; eriaruande 17/2018 punktid 14–18 ja 83.

⁵⁰ Ülevaate 04/2025 punkt 58.

⁵¹ Ettepaneku artikli 20 lõige 4 ja artikkel 35.

73 Eelkõige siseasjadega seotud sekkumiste puhul, kus paljud projektid hõlmavad mitut piirkonda, kuid pakuvad riiklikku huvi, suurendab ettepanek keerukust võrreldes 2021.–2027. aasta standardsete kaasrahastamismääradega (nt 75% või hädaolukordade puhul kuni 100%)⁵². Elanikkonnaga kaalutud keskmiste arvutamine võib tekitada segadust, suurendada halduskulusid ja põhjustada ebatäpsusi. **Leiame, et riikide ühtse osalusmäära kohaldamine vähendaks keerukust.**

Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad (III jaotis)

74 Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade ettevalmistamist ja ülesehitust käsitlevad sätted järgivad 2023.–2027. aasta ÜPP strateegiakavade ning taaste- ja vastupidavusrahastu kavade puhul kasutatud sätteid. Selline lähenemisviis on ühtekuuluvuspoliitika ja siseasjade valdkonna sekkumiste puhul aga uus. Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavad või muudetud kavad tuleks vastu võtta nõukogu tasandil pärast komisjonilt positiivse hinnangu saamist, mis on eelarve jagatud täitmise alla kuuluvate fondide puhul uus.

75 Ühtse kava struktuuris sõltub tõhusa ja tulemusliku rakendamise tagamine muu hulgas ülesannete selgest jaotusest ja tõhusast koordineerimisest riiklike ja piirkondlike ametiasutuste vahel, kes vastutavad riikliku ja piirkondliku partnerluse kava rakendamise eest. See hõlmab ka nende pädevusse kuuluvate meetmete täpset piiritlemist, mida saab täielikult hinnata alles pärast riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade koostamist.

76 Liikmesriigid peaksid esitama lõplikud kavad ja laenuaotlused 2028. aasta jaanuariks⁵³, mis on ka 2028. aasta eelmaksete osamakse saamise tingimus⁵⁴. Nende tähtaegade järgimine võib olla keeruline, kuna kavade koostamine nõuab intensiivset tööd ja koordineerimist liikmesriikides ja komisjoniga, paralleelselt kavandatava määruse vastuvõtmisega. Uus rakendamismudel nõuab ka märkimisväärset halduslikku kohandamist riiklikul ja piirkondlikul tasandil. **Selle probleemi lahendamiseks võiks pidada varajast mitteametlikku programmitöö dialoogi, anda selgeid ja õigeaegseid suuniseid,**

⁵² Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi määruse (EL) 2021/1147 artikkel 15; piirihalduse ja viisapoliitika rahastu määruse (EL) 2021/1148 artikkel 12; sisejulgeolekufondi määruse (EL) 2021/1149 artikkel 12.

⁵³ Ettepaneku põhjendus 29 ja artikli 18 lõige 3.

⁵⁴ Ettepaneku artikkel 17.

sealhulgas põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kohta⁵⁵, ning esitada kiiresti vajalikud delegeritud õigusaktid ja rakendusaktid.

- 77** Meede on rahastamiskõlblik, kui selle rakendamine algab pärast 1. jaanuari 2028⁵⁶. Nagu me oleme varem märkinud, **tuleks ebaselguse vältimiseks määratleda meetme, sealhulgas selle aluseks olevate toimingute algus esimese juriidilise kohustuse võtmise kuupäevana⁵⁷. Ka reformide puhul tuleb määruuses selgitada, mis on meetme algus.**

Kavades käsitletavat probleemi ja eesmärgid (artikkel 22)

- 78** Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades tuleb käsitleda mitmesuguseid prioriteete ning ELi strateegiaid ja soovitusi, sealhulgas Euroopa poolaastat, digikümnendit ning riiklikke energia- ja kliimakavasid. Meie kogemused taaste- ja vastupidavusrahaastuga näitavad, et kõiki prioriteete käsitlevate meetmete kavandamine võib olla liikmesriikide jaoks keeruline⁵⁸.
- 79** Selged nõuded selle kohta, mida liikmesriigid peavad oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavadesse lisama, on olulised järjepidevuse ja piisava üksikasjalikkuse tagamiseks, kuid samas tarbetu keerukuse vältimiseks, ning programmitöö ühtlustamiseks. Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavas tuleb näidata, et see „aitab piisavalt kaasa“ teatud poliitikavaldkondade erieesmärkide saavutamisele, samuti peab kava toetama üleeuroopalist huvi pakkuvaid projekte ja eraldama vahendeid kõigile piirkonnakategooriatele⁵⁹. Kuigi ettepanekus on sätestatud ulatuslikud kohustused, ei ole selles määratletud põhimõisteid, nagu „piisav kaasaitamine“, „märkimisväärne osa“ ja „vahendite suunamine“. Määratlemine on aga vajalik selleks, et hinnata nõutavat ambitsioonikuse taset, st seda, mida komisjon peab asjaomastele poliitikavaldkondadele eraldatavate vahendite piisavaks mahuks. Ettepanek ei sisalda ka komisjoni hindamiskriteeriume. Taaste- ja vastupidavusrahaastust saadud kogemused näitasid, et see, mida pidada „märkimisväärseks osaks“, on osaliselt subjektiivne⁶⁰. **Ebakindluse vähendamiseks ja liikmesriikide ühetaolise kohtlemise tagamiseks tuleks riikliku ja**

⁵⁵ Tulemusraamistiku määruse ettepaneku põhjendus 5.

⁵⁶ Ettepaneku artikli 21 lõige 3.

⁵⁷ 2024. aasta aastaaruande punkt 11.25 ja 2023. aasta aastaaruande punkt 11.22.

⁵⁸ Ülevaate 02/2025 punktid 97–102.

⁵⁹ Ettepaneku artikli 22 lõige 2.

⁶⁰ Eriaruande 21/2022 punktid 45–53 ja 116.

piirkondliku partnerluse kavade jaoks määratleda selged mõisted ja suunised ning läbipaistvad hindamiskriteeriumid.

Meetmete ning nendega seotud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste määratlemine (artikkel 22)

- 80** Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades tuleb kirjeldada kõiki investeerimis- ja reformimeetmeid peatükkide kaupa, sealhulgas esialgset ajakava, sihtrühmi, territoriaalset möödet (NUTS-2 või NUTS-3) ja geograafilist katvust⁶¹. Üksikasjaliku territoriaalse katvuse eelnev kindlaksmääramine võib olla riiklike meetmete puhul keeruline ja seega puhtalt soovituslik. Iga meede peab sisaldama vahe-eesmärke ja sihtväärtusi koos esialgse ajakava, väljamakseväärtuste, territoriaalse katvuse ja iga meetme eest vastutavate korraldusasutustega. **Kuna vahe-eesmärgid ja sihtväärtused on maksete tegemise aluseks, peavad need õiguskindluse tagamiseks olema selgelt määratletud⁶². Samuti peaks komisjon tagama, et riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades sisalduvad reformid kuuluvad aluslepingute kohaselt liidu pädevusse.**
- 81** Eesmärgid põhinevad [tulemusraamistiku määruse ettepaneku](#) I lisa esitatud väljundnäitajate loetelul, välja arvatud juhul, kui see on komisjoni nõusolekul nõuetekohaselt põhjendatud⁶³. See on positiivne samm suurema võrreldavuse ja ühtlustamise suunas võrreldes taaste- ja vastupidavusrahastuga⁶⁴. Oleme seisukohal, et I lisa nimetamata näitajaid tuleks kasutada võimalikult vähe⁶⁵. Leidsime siiski puudusi mitmetes I lisa toodud väljund- ja mõjunäitajates (*III lisa*). Eelkõige on mõned näitajad ebamäärased, jättes nende ulatuse ja sisu osas märkimisväärse tõlgendamisruumi. Lisaks keskenduvad mõned näitajad pigem menetlus- või haldusetappidele kui käegakatsutavate väljundite või tulemuste saavutamisele. See on puudus, millele oleme tähelepanu juhtinud juba taaste- ja vastupidavusrahastu auditeerimisel. **Standardsete väljundnäitajate loetelu peaks olema piisavalt täpne ja põhjalik, et hõlmata arvukaid riiklikul ja piirkondlikul tasandil rakendatavaid meetmeid. Määrus peaks võimaldama kasutada sama lisa tulemusnäitajaid sihtväärtustena, kui see on asjakohane. Samuti võib koostöös liikmesriikidega olla kasulik kehtestada standardsed vahe-eesmärgid.**
- 82** Euroopa fondi ettepaneku ja [tulemusraamistiku määruse ettepaneku](#) vahel on vastuolud, mis tuleb kõrvaldada. Tulemusraamistiku määruse ettepanekus nõutakse, et meetme lõpliku vahe-eesmärgi või sihtväärtuse kindlaksmääramiseks kasutataks mõnd I lisa

⁶¹ [Ettepaneku](#) artikkel 22.

⁶² [Eriaruande 26/2023](#) punkt 82; [ülevaate 02/2025](#) punkt 27; [2023. aasta aastaaruande](#) punkt 11.27.

⁶³ [Ettepaneku](#) artikli 22 lõige 2.

⁶⁴ [Eriaruande 21/2022](#) punkt 90; [ülevaate 02/2025](#) punkt 30.

⁶⁵ [Arvamuse 10/2026](#) punkt 15.

väljundnäitajat, samas kui Euroopa fondi ettepanekus nähakse ette, et väljundnäitajaid tuleb kasutada sihtväärtuste, kuid mitte vahe-eesmärkide seadmiseks. **Määrustes tuleks selgitada, kas meetme jaoks saab valida mitu väljundnäitajat, kas need peaksid hõlmama kõiki sihtväärtusi või ainult lõplikku sihtväärtust ning kas väljundnäitajaid saab kasutada lõplike vahe-eesmärkide seadmiseks.**

- 83** Igale vahe-eesmärgile ja sihtväärtusele määratakse eelnevalt „väljamakseväärtus“⁶⁶, kuid ei ole selge, kas need väärtused kajastavad iga vahe-eesmärgi või sihtväärtuse suhtelist tähtsust, on proportsionaalsed nende saavutamiseks hinnanguliselt vajalike kuludega või järgivad muud lähenemisviisi. Selguse vajadus on eriti terav nende vahe-eesmärkide puhul, mille saavutamine ei nõua märkimisväärseid kulusid (näiteks ettevalmistavad sammud, nagu projektikonkursi algatamine), ja reformide puhul. **Vaja on selgeid ja õigeaegseid suuniseid selle kohta, kuidas tuleks „väljamakseväärtusi“ ja „reformideks ette nähtud summasid“⁶⁷ arvutada.**
- 84** Reformide puhul ning ühtlustatud raamistiku ja ühiste hindamiskriteeriumide puudumisel võidakse sarnaseid reforme rahastada erineval määral, või erineva ambitsioonitasemega reforme võidakse rahastada sarnases mahus. **Määrusega tuleks tagada, et reforme hinnatakse ühiste põhimõtete alusel, aidates seeläbi tagada liikmesriikide võrdne kohtlemine.**
- 85** ÜPP sekkumistega seotud makseid saab teha saavutatud väljundite alusel, et tagada järjepidevus praeguse ÜPPga. Näiteks pindalapõhiste toetuste puhul tähendab see meie hinnangul, et liikmesriikidele tehtavad maksed kajastavad sekkumisega hõlmatud hektarite arvu (saavutatud väljund), mitte kavas määratud konkreetset hektarite arvu (vahe-eesmärk või sihtväärtus). Ettepanekus ei ole aga kindlaks määratud, millised ÜPP sekkumised peaksid olema väljundipõhised ning millised peaksid põhinema vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisel. **Seda tuleks selgitada, täpsustades, et vähemalt pindala- ja loomapõhiseid sekkumisi ning toodanguühikul põhinevaid sekkumisi⁶⁸ tuleb pidada väljundipõhisteks.**

⁶⁶ Ettepaneku artikli 4 lõige 13.

⁶⁷ Samas.

⁶⁸ Ettepaneku artikli 35 lõike 1 punktid a–g ja o–r.

Kulude prognoosimine (artiklid 22, 23 ja 25)

Kuluarvestus riikliku ja piirkondliku partnerluse kava heakskiitmisel

- 86** ELi toetus sõltub pigem prognoositud kui rahastamiskõlblikest kuludest, mistõttu on prognooside kvaliteet otsustava tähtsusega. Meie taaste- ja vastupidavusrahastu auditi käigus leiti puudusi kuluarvestuses, nagu ebapiisavad kuluarvestust toetavad tõendid ja nende koostamiseks kasutatud ebajärjekindel meetodika⁶⁹. Leidsime ka mõned juhtumid, kus prognoositud kulud ületasid tegelikke kulusid⁷⁰, isegi suure inflatsiooni tingimustes.
- 87** Ettepanekus nõutakse, et kuluprognoosid oleksid usutavad ja mõistlikud, kooskõlas kulutõhususe ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega ning vastavuses eeldatava mõjuga⁷¹. Riikliku ja piirkondliku partnerluse kava vormis⁷² tuleb siiski põhjendada üksnes prognooside usutavust ja mõistlikkust, mistõttu on oht, et liikmesriigid esitavad ebapiisavat teavet ja seetõttu ei ole komisjoni hinnang täielik. **Nõuda tuleks sidusaid ja tõenditel põhinevaid kuluarvestusi, mida toetavad kontrollitavad dokumendid (kontrolljälg). Selged hindamiskriteeriumid tuleks sidusalt määratleda (määruses ja selle lisades) ning võimaluse korral tuleks kasutada standardmeetodeid või ühikuhindu.**

Kulude arvestamine kogu rakendamise ajal

- 88** Ettepaneku kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kuluprognoosid on kogu kava rakendamise ajal usutavad ja mõistlikud, ning taotlema muudatuste tegemist, kui prognoose on vaja ajakohastada⁷³. Samuti on selles sätestatud, et vahehindamise käigus tuleb üle vaadata kavaga hõlmatud meetmete hinnangulised kogukulud⁷⁴.
- 89** Ettepanekus ei täpsustata siiski, mida liikmesriikidelt tegelikkuses oodatakse, näiteks kui sageli tuleks kulud üle vaadata, millist teavet tuleks ajakohastada või milline peaks olema järelevalve- ja aruandluskord. See raskendab nõuetele vastavuse kontrollimist. Samuti on ebaselge kulude vahehindamise ulatus, eelkõige see, kas uuesti tuleb hinnata kõigi meetmete kuluprognoose või ainult nende meetmete omi, mille kohta on tehtud

⁶⁹ Eriaruande 21/2022 punkt 69.

⁷⁰ Eriaruande 13/2025 punkt 47.

⁷¹ Ettepaneku artikli 22 lõike 2 punkt d.

⁷² Ettepaneku V lisa punkt 7.

⁷³ Ettepaneku artikli 24 lõige 7.

⁷⁴ Ettepaneku artikli 25 lõiked 2 ja 3.

muutmissettepanek. Järjepidevate ja usaldusväärsete kuluprognoside tagamiseks tuleks selgitada nii kulude läbivaatamise sagedust ja ulatust kui ka nõutavat aruandluskorda.

Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade hindamine (artikkel 23)

- 90** Komisjon peab hindama iga liikmesriikide esitatud esialgset või muudetud kava⁷⁵, kuid ettepanek ei sisalda struktureeritud hindamisraamistikku koos eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumide või hindamistabeliga. Need elemendid on sätestatud taaste- ja vastupidavusrahastu määruuses. Samas leidsime, et taaste- ja vastupidavusrahastu hindamised ei olnud järjepidevalt jälgitavad ning neid ei tehtud ega dokumenteeritud ühtsel viisil⁷⁶. Tuginedes taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud kogemustele ja meie soovitudele, **peaks määrus sisaldama selget hindamismetoodikat riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade jaoks, et toetada võrdset kohtlemist ja objektiivseid heakskiitmisotsuseid. Menetlused (ja nende dokumenteerimise viis) tuleks standardida, et tagada komisjoni hindamiste piisav järjepidevus ja läbipaistvus.**
- 91** Määrus võimaldab komisjonil nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel kiita heaks kavad, mis sisaldavad meetmeid, mis ei vasta täielikult regulatiivsetele nõuetele⁷⁷. Liikmesriigid võivad lisada sellised meetmed maksetaotlustesse, kuid maksed tuleb peatada kuni puuduste kõrvaldamiseni⁷⁸. Ettepanek ei tugine taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise heale tavale ehk horisontaalsete vahe-eesmärkide kasutamisele, mis võivad blokeerida kõik maksed, kui tuvastatakse juhtimis- ja kontrollikorruga seotud tõsine rikkumine. **Selliste juhtimis- ja kontrollialaste vahe-eesmärkide kasutamine, võttes eelkõige arvesse muudatusi juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhinõuetes, tugevdaks kindlust, motiveerides liikmesriike tagama, et nende juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad tõhusalt, ja täitma oma kohustusi ELi finantshuvide kaitsmisel.**

Riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade muutmine (artikkel 24)

- 92** Seitsmeaastane programmitöö periood koos üksikasjalike investeeringute ja reformidega nõuab perioodi edenedes vältimatult kohandamist. Määrus võimaldab liikmesriikidel oma

⁷⁵ Ettepaneku artikli 23 lõige 1.

⁷⁶ Eriaruande 21/2022 punkt 113.

⁷⁷ Ettepaneku artikli 23 lõige 5.

⁷⁸ Ettepaneku artikli 23 lõige 8.

kavasid muuta⁷⁹ ning sellega kehtestatakse lihtsustatud menetlus kirjavigade parandamiseks ja ühekordsete „väikeste“ kohanduste tegemiseks, mis kujutavad endast mõne sihtväärtuse muutmist vähem kui 5% võrra⁸⁰. Selliste kohandustele tuleb lisada ajakohastatud kuluprognosid, mis on edasimineku võrreldes taaste- ja vastupidavusrahastuga. Need sätted suurendavad paindlikkust ja vähendavad halduskulusid. Muudatused peaksid sisaldama algsete ja muudetud kohustuste läbipaistvat võrdlust ning komisjon peaks neid kontrollima. Kui meetme ambitsioonikuse taset vähendatakse, tuleks väljamakseväärtusi sellele vastavalt kohandada. **Komisjon peaks jälgima ja süstemaatiliselt kontrollima, et järjestikused kohandused koosmõjus ei vähendaks kava üldist ambitsioonikuse taset.**

ELi rahastu (IV jaotis)

- 93** Kavandatav ELi rahastu, mille kogueelarve on peaaegu 72 miljardit eurot, koosneb 8,7 miljardi euro suurusest „eelarvereservist“⁸¹, mis võimaldab komisjonil tegeleda esilekerkivate probleemide ja ELi uute prioriteetidega, ning 63,2 miljardi euro suurusest rahastamispaketist, et rahastada ELi 14 meetet⁸² mitmes poliitikavaldkonnas. Need meetmed on kehtivas õigusraamistikus mitmesuguste poliitikavahendite raames juba olemas ja neil on oma vastavad eelarveeraldised. Meetmed hõlmavad praegust [tehnilise toe instrumenti](#), millega toetatakse liikmesriike riigisiseste reformide rakendamisel.
- 94** Uued elemendid tulenevad kõnealuste meetmete ühendamisest üheks vahendiks. Komisjonil on teatav kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kuidas eraldada vahendeid ELi rahastu raames võetavatele meetmetele⁸³ väljaspool iga-aastast eelarvemenetlust. Soovituslik eraldis⁸⁴ 2027. aasta järgseks perioodiks on olemas ainult kolme meetme jaoks, nagu on näidatud [joonisel 3](#). See eraldis peaaegu kolmekordistaks siseasjade temaatilise rahastu (varjupaiga-, rände- ja integratsioonimeetmed, piirihaldus ja viisad ning sisejulgeolek) jaoks praegu kättesaadavaid summasid, moodustades kokku 25 miljardit eurot, ning kahekordistaks praeguse ELi Solidaarsusfondi (millest saab ELi rahastu raames ELi solidaarsusmeede) ja 2023.–2027. aasta ÜPP „põllumajandusreservi“ (millest saab ELi rahastu raames „ühtne turvavõrk“) vahendeid. Ehkki kehtestatud on vahendite

⁷⁹ Ettepaneku artikli 24 lõige 1.

⁸⁰ Ettepaneku artikli 24 lõige 6.

⁸¹ Ettepaneku artiklid 26 ja 33.

⁸² Ettepaneku XV lisa.

⁸³ Ettepaneku artikli 31 lõige 1.

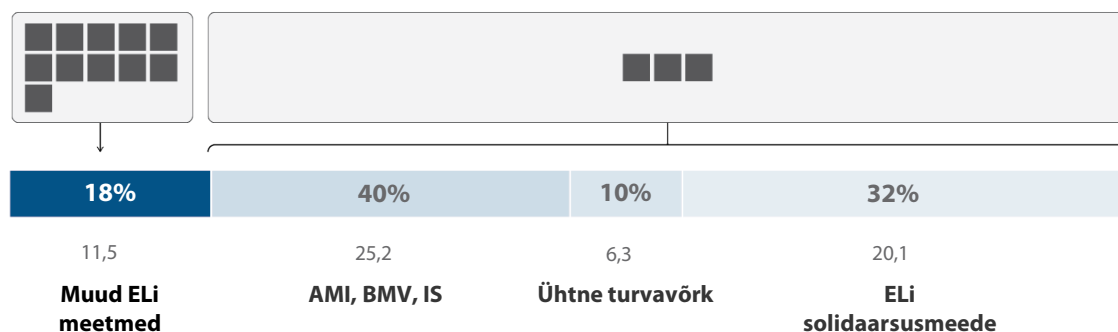
⁸⁴ Ettepaneku [Finants- ja digisulgitus](#) tabelis 3.2.1.1.

„tasakaalustatud jaotuse“⁸⁵ nõue, märgime, et kolme meetme rahastamine moodustab 82% kõigi 14 meetme jaoks kavandatud kogueelarvest.

Joonis 3 | ELi rahastu 14 meetme soovituslik eelarve vastavalt ettepaneku XV lisale

(summad miljardites eurodes)

■ 1 ruut = 1 tegevus



Allikas: kontrollikoja analüüs komisjoni andmete põhjal.

- 95** Komisjonil oleks vabadus valida eelarve täitmise viis (eelarve otsene, kaudne või jagatud täitmine)⁸⁶, nagu praeguse siseasjade temaatilise rahastu puhul, ning konkreetsetele vajadustele kõige paremini vastav toetuse vorm (sihttoetused, hanked, rahastamisvahendid, segarahastamine või eelarvetagatised)⁸⁷.
- 96** Selleks et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine ja kaitsta ELi finantshuve seoses kolmandate riikidega, nähakse ettepanekuga ette kohustuslikud elemendid kolmandate riikidega sõlmitavates assotsieerimislepingutes⁸⁸, nagu finantsmääruse ja OLAFi määruse alusel nõutava juurdepääsu andmine, tagades ELi õigusaktide⁸⁹ ja Euroopa Liidu Kohtu otsuste⁹⁰ otsene täitmine. Märgime aga, et ettepanekuga nähakse ka mitteassotsieerunud kolmandates riikides asutatud üksuste jaoks ette võimalus saada toetust eelarve otsese või kaudse täitmise raames võetavate meetmete jaoks⁹¹. Selliste üksuste puhul on suurem oht, et rahalisi vahendeid kasutatakse ebaseaduslikult, kui asjaomane kolmas riik ei ole

⁸⁵ Ettepaneku artikli 31 lõige 1.

⁸⁶ Ettepaneku artikli 26 lõige 2.

⁸⁷ Ettepaneku artikli 26 lõige 3.

⁸⁸ Ettepaneku artikli 28 lõige 2.

⁸⁹ ELTLi artikkel 299.

⁹⁰ Ettepaneku artikli 28 lõike 2 punkt d.

⁹¹ Ettepaneku artikkel 30.

seotud assotsieerimislepinguga, kuna puuduvad siduvad kokkulepped ELi õigusaktide täitmise ning teabele ja dokumentidele juurdepääsu tagamise kohta.

97 Veel üks ettepanekuga ette nähtud kaitsemeede on see, et väljavalimismenetlusi, mis mõjutavad julgeolekut või avalikku korda, eelkõige seoses ELi või selle liikmesriikide strateegiliste varade ja huvidega, „piiratakse“⁹². **Sätteid on vaja täiendavalt selgitada, täpsustades järgmist:**

- kas „väljavalimismenetlus“ tähendab riigihankeid või ELi rahastu kaudu antavaid sihttoetusi, või mõlemat;
- milline on piirangu laad – kas tegemist on osalemisest kõrvalejätmisega või millegi muuga;
- mõiste „strateegilised varad ja huvid“ määratlus;
- kas on olemas võimalus või kohustus väljavalimismenetlusi piirata⁹³.

Ühine põllumajanduspoliitika (V jaotis)

98 Ettepanek kujutab endast suurt struktuurimuutust ÜPP rahastamises. Sellega kaotatakse praegune kahesambaline struktuur, eristades põllumajandustootjate otsetoetused ja turumeetmed (I sammas – EAGF) maaelu arengu toetustest (II sammas – EAFRD). Enamikku põllumajanduslikke sekkumisi rahastatakse sihtotstarbelisest summast⁹⁴, mis koondab enamiku praegu ÜPP kahe samba alla kuuluvatest vahenditest; mõningaid neist, nagu territoriaalsed ja kohalikud koostööalgatused ning teadmiste jagamise ja innovatsiooni toetamine, rahastatakse aga mittesihtotstarbelisest summast.

99 Ettepanekuga säilitatakse ELi rahastamine 100% ulatuses nelja sekkumisliigi puhul, mis hõlmab ka mõningaid pindala- ja loomapõhiseid sissetulekutoetusega seotud sekkumisi⁹⁵. Kõigi muude sihtotstarbeliste kulude puhul, mis hõlmavad peamiselt maaelu arengut ja valdkondlikke sekkumisi, on vaja minimaalset riigipoolset panust, mis moodustab 30% rahastamiskõlblikest avaliku sektori kogukuludest. Riigi osaluse määr mittesihtotstarbelistes kulutustes määratakse kindlaks piirkondliku arengu taseme alusel (punktid 70–72), välja arvatud koolikavade puhul, milles riigi osalus on vähemalt 30%. Mis puudutab

⁹² Ettepaneku artikli 30 lõige 3.

⁹³ Finantsmääruse artikkel 136.

⁹⁴ Ettepaneku artikli 10 lõike 2 punkt ii ja artikli 35 lõige 3.

⁹⁵ Ettepaneku artikli 20 lõige 4.

toetusmäärasid (tegevusele kaasa aitavate avaliku sektori kulutuste summa), siis on ettepanekus sätestatud 2023.–2027. aasta ÜPP-ga võrreldes piiratum vahemik. Kõrgemad toetusmäärad on kohustuslikud noortele põllumajandustootjatele suunatud investeeringute puhul ning vabatahtlikud selliste sekkumiste puhul nagu põlvkondade vahetus ning teadusuuringud ja innovatsioon⁹⁶.

100 Ettepanekuga tehakse liikmesriikidele praegu kättesaadavatesse ÜPP sekkumisviisidesse suhteliselt vähe muudatusi. Lisatud on ainult üks täiesti uus sekkumisviis – põllumajandusettevõtete asendusteenused – ja mitu sekkumist on liidetud. Liikmesriigid peavad oma kavades kirjeldama iga sekkumist, mida nad rakendavad, sealhulgas rahastamiskõlblikkuse tingimusi, mida nad kohaldavad. Hindame ÜPP sekkumisi ja ÜPP kontrollisüsteemide erisätteid oma [arvamuses ÜPP ettepanekute kohta](#).

Äärepoolseimad piirkonnad (VI jaotis)

101 Ettepanekus on koondatud sätted äärepoolseimate piirkondade jaoks, mis hõlmavad ühtekuuluvus-, põllumajandus- ja kalanduspoliitikat, kuid enam ei eraldata eraldi eelarvet nende piirkondade toetamiseks. Sellest tulenevalt peavad liikmesriigid eraldama vahendeid oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade eraldistest, mis ei ole sihtotstarbelised; teise võimalusena võivad äärepoolseimad piirkonnad saada kasu sekkumistest, mis on hõlmatud sihtotstarbeliste summadega vähem arenenud piirkondade, siseasjade või ÜPP ja ÜKP sekkumiste jaoks. Meie [arvamuses 05/2026](#) selgitatakse peamisi muudatusi põllumajanduses⁹⁷. Määrusega nõutakse, et liikmesriigid lisaksid oma kavadesse meetmed äärepoolseimate piirkondade püsivate ja struktuursete piirangute kõrvaldamiseks, kuid jäetakse liikmesriikidele kaalutusõigus määrata eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed kindlaks vastavalt oma konkreetsetele vajadustele ja probleemidele.

Kavade juhtimine (VII jaotis)

Kavaga seotud asutused (artikkel 49)

102 Liikmesriikidel on võimalus kindlaks määrata riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade juhtimisstruktuur, määrates ühe või mitu korraldusasutust, makseasutust ja

⁹⁶ Ettepaneku artikli 35 lõiked 4 ja 8.

⁹⁷ [Arvamuse 05/2026](#) 3. selgitus.

auditeerimisasutus⁹⁸. Selline ülesehitus võimaldab neil korraldada oma riikliku ja piirkondliku partnerluse kavade rakendamist vastavalt oma haldusstruktuuridele. Kuna iga riikliku ja piirkondliku partnerluse kava ühendab erinevaid poliitikavaldkondi, **peavad kavaga seotud asutuste vastavad kohustused, sealhulgas riiklikul ja piirkondlikul tasandil, selged olema.**

103 Üleminek tegelike kulude hüvitamiselt vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisel põhinevatele maksetele nõuaks juhtimis- ja kontrollisüsteemide muutmist vastavalt põhimõtteliselt erinevatele põhinõuetele⁹⁹ (punkt **118**). Ettepanekus võidakse alahinnata ametiasutustelt nõutava kohandamise ulatust, kui selles eeldatakse praeguste süsteemide järjepidevust. Praegu oleksid selle kohaselt nõutavad ainult uute korraldusasutuste süsteemiauditid¹⁰⁰. **Leiame, et auditeerimisasutus peaks tegema süsteemiauditi ka varasemate korraldus- ja vahendusasutuste puhul, enne kui komisjon teeb mis tahes makse.**

Koordineeriv asutus (artikkel 50)

104 Määrusega nõutakse koordineeriva asutuse loomist, kui liikmesriik määrab riikliku ja piirkondliku partnerluse kava rakendamiseks rohkem kui ühe korraldusasutuse¹⁰¹. **Tuleks selgitada koordineerivate ja korraldusasutuste vastavaid rolle, sealhulgas ülesandeid, mida koordineeriv asutus võib delegeerida.** Kuna koordineeriv asutus tegutseks kavade tasandil tsentraliseeriva üksusena ilma järelevalvefunktsioonita, leiame, et **tema esitatav kinnituspakett¹⁰² peab sisaldama kõigi makseid taotlevate korraldusasutuste liidu vahendite haldaja kinnitusi, selle asemel et esitada iga liikmesriigi kohta üks liidu vahendite haldaja kinnitus, nagu on ette nähtud ettepanekus.**

Korraldusasutused (artikkel 51)

105 Korraldusasutused vastutavad jätkuvalt tegevuste valimise ja juhtimiskontrollide tegemise eest¹⁰³. Need kontrollid peaksid hõlmama nii vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist kui ka vahendite kasutamist kooskõlas kohaldatava õigusega toetusesaajate maksetaotluste

⁹⁸ Ettepaneku artikli 49 lõige 1.

⁹⁹ Ettepaneku IV lisa.

¹⁰⁰ Ettepaneku artikli 49 lõige 2 ja artikli 53 lõige 3.

¹⁰¹ Ettepaneku artikli 49 lõige 3 ja artikkel 50.

¹⁰² Ettepaneku artikli 50 punktid e ja f, artikli 51 lõike 1 punkt k, XII lisa.

¹⁰³ Ettepaneku artikli 51 lõike 1 punktid a–c ning artikli 51 lõige 3. IV lisa – põhinõuded 3 ja 4.

halduskontrollide ja kohapealsete kontrollide kaudu. **Ettepanekus ei täpsustata aga kontrollide ulatust, mis võib põhjustada ebapiisavaid ja ebajärjekindlaid kontrollitavasid liikmesriikides.**

- 106** Ettepanekuga nähakse ette riskipõhised juhtimiskontrollid¹⁰⁴, kuid ei ole piisavalt selge, kas selliseid kontrole kohaldataks selleks, et kinnitada vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist, nende aluseks olevate tegevuste vastavust kohaldatavale õigusele või mõlemat. Määruses tuleks selgitada, et **korraldusasutused peaksid kontrollima kõigi nende vastutusalasse kuuluvate vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist, samas kui riskipõhiseid juhtimiskontrole võib kohaldada üksnes nende tegevuste tasandil, mis aitavad kaasa kõnealuste vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisele.**

Makseasutused (artikkel 52)

- 107** ÜPP sekkumiste puhul oleks korraldusasutusel vähem kohustusi kui muude ettepanekuga hõlmatud poliitikavaldkondade puhul, kuna peaaegu kõiki ülesandeid täidavad makseasutused, säilitades suures osas ÜPP makseasutuste praegused kohustused. Korraldusasutus valib ainult rahastatavad tegevused, jälgib rakendamist ja vahendusasutusi ning esitab koordineerivale asutusele teabe rakendamise edenemise kohta.
- 108** Ettepanekus säilitatakse sätted, mille kohaselt makseasutus annab piisava tagatise selle kohta, et maksed on seaduslikud ja korrektsed ning nende suhtes kohaldatakse nõuetekohast arvepidamist. **Määruses tuleks selgitada, et „maksete“ all mõeldakse makseid, mida makseasutus teeb toetusesaajatele, näiteks põllumajandustootjatele, ning et need peaksid olema jälgitavad makseasutuste raamatupidamissüsteemides.** Makseasutuste akrediteerimise nõudega¹⁰⁵ säilitatakse üks juhtimis- ja kontrollikeskkonna põhielemente, mis on oluline ÜPP kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks. **Ettepanekus ei täpsustata aga, milline asutus vastutab makseasutuse akrediteerimise eest, ega nähta ette, et komisjon võtaks vastu akrediteerimiseeskirjad**, näiteks sellised, mis on sätestatud [komisjoni delegeeritud määruses \(EL\) 2022/127](#) aastate 2023–2027 ÜPP kohta.

Auditeerimisasutus (artikkel 53)

- 109** Auditeerimisasutuste poolt komisjonile antav kinnitus on eelarve jagatud täitmise puhul kasutatava kindluse tagamise mudeli oluline osa. Ettepanekus esitatakse kindluse tagamise

¹⁰⁴ Ettepaneku artikli 51 lõige 2.

¹⁰⁵ Ettepaneku artikli 49 lõige 7.

mudeli olulised muudatused võrreldes eelmiste programmitöö perioodidega. Auditeerimisasutused peavad auditeerima vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist ning tegema süsteemiauditeid süsteemide tulemusliku toimimise kohta, et tagada aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus ning ELi finantshuvide kaitse¹⁰⁶.

110 Auditeerimisasutuste töö peab vastama miinimumstandarditele, et tagada võrreldav usaldusväärus. **Komisjon peaks selle tagama süsteemiauditite kaudu. Oluliste puuduste tuvastamisel ei tohiks komisjon tugineda asjaomase auditeerimisasutuse tööle.**

111 Lisaks **peaks määrus parandama tehtavate auditite ulatuse ja ajastuse sidusust ja selgust.** Täpsemalt:

- IV lisas esitatud põhinõuded ei kajasta auditeerimisasutuse kohustusi, mis on sätestatud ettepaneku põhiosas;
- ettepanekuga ei nähta ette kaitsemeetmeid tagamaks, et audititöö hõlmab piisavalt vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste kontrollimist ning andmete usaldusväärust;
- ettepanekus ei täpsustata, kas auditeerimisasutus annab kindluse kohaldatava õiguse järgimise kohta alustehingute auditeerimise, vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmise või ainult süsteemiauditite kaudu;
- ettepanekus ei määratleta tõhusa auditistrateegia põhielemente ega nõuta statistiliselt esindusliku valimi kasutamist.

112 Lisaks ei täpsustata ettepanekus rohkem kui ühe auditeerimisasutusega liikmesriikide koordineerimiskorda¹⁰⁷. Seetõttu ei ole selge, kuidas peaksid liikmesriigid esitama oma ühtse konsolideeritud auditiarvamuse, mis hõlmab kogu riikliku ja piirkondliku partnerluse kava. **Määruses tuleks nõuda, et auditeerimisasutused esitaksid auditiarvamuse iga korraldusasutuse ja iga liidu vahendite haldaja kinnituse kohta.**

Aluseks olevate kulude kontrollimine (artiklid 50 ja 53)

113 Ettepanekus kasutatakse jätkuvalt varasemat terminoloogiat, nagu „seotud kulud“ ja „aluseks olevad tehingud“. Vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisel põhinevas rakendamismudelil **tuleks selgitada nende mõistete täpset tähendust.**

¹⁰⁶ Ettepaneku artikli 53 lõige 1.

¹⁰⁷ Ettepaneku artikli 49 lõige 5.

- 114** Ettepanekus nähakse ette, et korraldus- ja auditeerimisasutustelt „ei eeldata“ tegevuste ja toimingutega seotud kulude kontrollimist¹⁰⁸. Ei ole selge, mida „seotud kulude“ all mõeldakse. Lisaks hõlmavad liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemid tavaliselt toetusesaajate kantud kulude kontrolli. Aluseks olevate kulude kontrollimine võib siiski olla vajalik, et järgida ELi ja liikmesriikide õigust. **Komisjon, korraldusasutused ja auditeerimisasutused peaksid kontrollima kantud kulusid, et tagada vastavus ELi ja liikmesriikide õigusele, eelkõige seoses riigihangete, riigiabi ning pettuse, korrupsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise vältimisega.**

Juhtimis- ja finantseeskirjad (VIII jaotis)

Üldised juhtimiseeskirjad (artiklid 58–64)

Liikmesriikide kohustused (artikkel 58)

- 115** Ettepanekuga kehtestatakse mitut põhimõtet koondav kindlustandev raamistik, mis annab liikmesriikidele suurema paindlikkuse oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide kavandamisel. **Seetõttu on väga oluline täpselt kindlaks määrata liikmesriikide ametiasutuste kohustused, et leevendada kindluse tagamise ahela killustatuse ja lünkade riske.**
- 116** Lisaks vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisele nõutakse ettepanekus, et liikmesriigid kaitseksid ELi finantshuve, sealhulgas järgiksid kohaldatavat õigust, mis on määratletud kui ELi õigus ja selle kohaldamisega „otseselt seotud“ riigisisene õigus. **Määruses tuleks viidata „kohaldatavale õigusele“ nii, nagu ühissätete määruses, ilma täpsustuseta, mis nõuaks juhtumipõhist hindamist, tekitades erinevate tõlgenduste ohu.**
- 117** Lisaks on ettepanekus õigusnormide rikkumine määratletud kui ELi õiguse või selle kohaldamisega otseselt seotud riigisisese õiguse rikkumine, mis puudutab vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamist¹⁰⁹. See ei ole kooskõlas nõukogu määrusega ELi finantshuvide kaitse kohta, milles õigusnormide rikkumine on määratletud laiemalt kui igasugune ELi õiguse rikkumine ettevõtja poolt, mis kahjustab või võib kahjustada ELi eelarvet¹¹⁰. Täheldasime oma finantskorrektsioone käsitlevas eriaruandes¹¹¹ ühissätete

¹⁰⁸ Ettepaneku artikli 51 lõike 1 punkt b ja artikli 53 lõige 4.

¹⁰⁹ Ettepaneku artikli 4 lõige 35.

¹¹⁰ Nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 2988/95 artikli 1 lõige 2.

¹¹¹ Eriaruande 22/2025 punktid 26 ja 53.

määruses sätestatud õigusnormide rikkumise määratlusest tulenevat puudust – selle kohaselt saavad õigusnormide rikkumisi toime panna ainult ettevõtjad, mitte riiklikud ametiasutused. Nõukogu määrus ja ühissätete määrus on selles osas identsed. Ettepanekus esitatud õigusnormide rikkumise määratlus viitab aga sellele, et õigusnormide rikkumisi võivad toime panna ainult riiklikud ametiasutused, mitte ettevõtjad (punkt 136). **Leiame, et õigusnormide rikkumise määratlus peaks hõlmama kõiki ELi ja riigisisese õiguse rikkumisi, mitte ainult neid, mis on seotud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmisega, ning hõlmama ka õigusnormide rikkumisi, mille on toime pannud nii riiklikud ametiasutused kui ka ettevõtjad.**

- 118** Liikmesriigid peavad looma põhinõuetega kooskõlas olevad juhtimis- ja kontrollisüsteemid¹¹². Põhinõuded kujundati ümber, et viia need vastavusse rakendamismudeliga, keskendudes süsteemi kui terviku tõhususele. Erinevalt ühissätete määruse samaväärsest XI lisast ei ole ettepaneku IV lisas aga märgitud, milline riiklik asutus vastutab iga põhinõude järgimise tagamise eest. **Määrusega tuleks määrata erinevatele kavaga seotud asutustele vastutus konkreetsete põhinõuete täitmise eest.**
- 119** Liikmesriigid peavad teatama kõigist pettuse-, korrupsiooni- ja õigusnormide rikkumise juhtumitest komisjoni rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis (IMS)¹¹³. Erinevalt ühissätete määrusest ei määratleta ettepanekus liikmesriikidele esitatavaid miinimumnõudeid seoses pettuste ennetamise, avastamise, nendest teatamise ja nende kõrvaldamisega. Kuna komisjonil on õigus võtta sellega seoses vastu delegeeritud õigusakte, **peaks ta määratlema alates perioodi algusest liikmesriikidele sellega seoses esitatavad miinimumnõuded.**
- 120** Lisaks tooks õigusnormide rikkumise kitsam määratlus ettepanekus (punktid 117 ja 136) kaasa puuduliku aruandluse ja juhtumite ebapiisava järelkontrolli IMSis. **Määruses tuleks selgitada, et liikmesriigid peavad teatama kõigist kohaldatava õiguse rikkumise juhtumitest, olenemata sellest, kas need mõjutavad vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamist või mitte.**
- 121** Nagu ühissätete määruses, tuleks määruses täpsustada elemendid, mis moodustavad täieliku kontrollijälje kuni rahastatavate tegevuste toetusesaajate ja vahendite (lõplike) saajate tasandini. See tagaks, et säilitatakse kõik tõendid, mis tõendavad nii vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist kui ka kohaldatava õiguse järgimist, ning et neid kasutatakse kaitsemeetmena tõendite ahelas lünkade tekkimise ohu vastu.

¹¹² Ettepaneku artikli 58 lõike 2 punkt a ja IV lisa.

¹¹³ Ettepaneku artikli 58 lõike 2 punkt g, IV lisa – põhinõue 13.

Iga-aastane kinnituspakett (artikkel 59)

122 Kavandatud iga-aastane kinnituspakett kajastab üleminekut rahastamiskõlblike kulude hüvitamiselt vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmise eest tehtavatele maksetele. See ei sisalda enam auditeerimisasutuste arvatud allesjäänud veamäära ega ühtegi viidet 2% suurusele olulisuse lävele. See vähendaks läbipaistvust ja mõjutaks eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlust, kuna komisjonil ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatel institutsioonidel on vähem teavet ELi kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta liikmesriikides.

123 Kinnituspakett sisaldab aruannet riikliku ja piirkondliku partnerluse kavades sisalduvate meetmete rakendamisel tehtud edusammude kohta, sealhulgas hinnanguid edusammude kohta, kui kvantifitseerimine ei ole kättesaadav. Aruanne hõlmab kuni 31. oktoobrini esitatud maksetaotlusi¹¹⁴, teave vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste saavutamisel tehtud edusammude kohta hõlmab aga rakendamist kuni kalendriaasta lõpuni. Võttes arvesse, et:

- i) liikmesriigid saavad esitada maksetaotlusi kuni 31. oktoobrini;
- ii) nende rakendamise eduaruanne peab hõlmama kogu kalendriaastat kuni 31. detsembrini;
- iii) iga-aastane kinnituspakett tuleb esitada komisjonile 15. veebruariks;

on auditeerimisasutusel oma audititöö lõpuleviimiseks ja kinnituspaketi koostamiseks aega ainult kolm ja pool kuud (maksetaotlused) ja poolteist kuud (eduaruanne). See väga lühike ajakava ja selgete nõuete puudumine kinnituspaketi komisjonipoolseks auditeerimiseks ja kontrollimiseks võivad tekitada suure riski, et ELi eelarve täitmise kohta ei saada piisavalt kindlust. **Oluline on anda auditeerimisasutustele ja komisjonile piisavalt aega audititöö tegemiseks, mis võimaldab neil anda vajaliku kindluse ELi eelarve täitmise kohta.**

124 Kinnituspaketi osana peavad liikmesriigid esitama ka **liidu vahendite haldaja kinnituse**. Täheldasime mitmeid ebakõlasid ettepaneku põhiosa ja liidu vahendite haldaja kinnituse vormi vahel, näiteks seoses rahaliste vahendite kasutamise kindlaksmääramiseks tehtavate kontrollide ulatuse¹¹⁵, kõigi kohaldatavate eeskirjade järgimise¹¹⁶, kontrollijälje¹¹⁷ ja parandusmeetmete kohaldamisega¹¹⁸. Kuna need vastuolud tekitavad ebakindlust

¹¹⁴ Ettepaneku artikli 65 lõige 4.

¹¹⁵ Ettepaneku artikli 58 lõike 2 punkt b ja XII lisa punkt 1.

¹¹⁶ Ettepaneku artikli 59 lõike 1 punkti c alapunkt iii ja XII lisa punkt 3.

¹¹⁷ Ettepaneku artikli 59 lõike 1 punkti c alapunkt i ja XII lisa punkt 2.

¹¹⁸ Ettepaneku artikli 58 lõike 2 punkt d ja XII lisa punkt 3.

liikmesriikide antava kinnituse suhtes, **teeme ettepaneku viia määruse põhiosas sisalduvad liidu vahendite haldaja kinnitust käsitlevad sätted kooskõlla XII lisas esitatud vormiga.**

125 Iga riikliku ja piirkondliku partnerluse kavas sisalduva meetme kohta peavad liikmesriigid lisama eelnevalt kindlaks määratud **väljund- ja tulemusnäitajad**¹¹⁹. Maksetaotlustes esitatud andmete täielikkuse, täpsuse ja usaldusväärsuse kinnitus hõlmab aga ainult sihtväärtustena kasutatavaid väljundnäitajaid. Liikmesriigid ei pea enam andma kinnitust muude tulemusnäitajate andmete kvaliteedi kohta. Selleks et tagada ELi koondseire ja eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude aruandluse usaldusväärsus, **tuleks määrusega kehtestada liikmesriikide vastutus tulemusnäitajatega seotud andmete kvaliteedi ja usaldusväärsuse eest.**

126 Kui liikmesriigid annavad aru edusammudest, mis on seotud ÜPP väljundpõhiste maksetega, märgivad nad ära tehtud edusammude väärtuse. **Soovitame selgitada, et see peaks vastama tegelikele maksetele, mis tehti toetusesaajatele perioodi jooksul realiseeritud väljundi eest.** Hinnanguliste ühikuväärtuste kasutamine liikmesriikidele makstavate hüvitiste arvutamiseks lisaks protsessile ühe lisaetapi.

127 **Lõpliku kinnituspaketi** osana peavad liikmesriigid kinnitama, et komisjonilt saadud maksete kogusumma ei ületa toetusesaajatele makstud kogusummat¹²⁰. See on kaitsemeede, tagamaks, et perioodi lõpus ei ole liikmesriigid saanud rohkem ELi rahalisi vahendeid kui kogusummad, mis nad toetusesaajatele üle kandsid. Et see kaitsemeede oleks tõhus, on vaja:

- usaldusväärseid andmeid toetusesaajatele tehtud deklareeritud koondmaksete kohta, mis tagatakse nõuetekohase kontrolliga liikmesriikide ja komisjoni poolt;
- piisavat selgust selle kohta, kuidas riiklikku osalust arvesse võetakse (punkt **70**);
- selle sätte täitmata jätmise korral võetavate parandusmeetmete selgitamist.

Kuna toetusesaajad võivad olla avaliku sektori asutused¹²¹, nagu ministriumid või riigiasutused, ei takista see säte olukordi, kus ELi eelarvest saadud maksed ületavad kokkuvõttes summasid, mida need asutused on maksnud vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste aluseks olevate tegevuste rakendamiseks. Jälgitavuse huvides ja hilisema hindamise

¹¹⁹ Ettepaneku artikli 63 lõike 1 punkti e alapunkt xiii; tulemusraamistiku määruse ettepaneku artikkel 14 ja I lisa.

¹²⁰ Ettepaneku artikli 59 lõige 3.

¹²¹ Ettepaneku artikli 4 lõike 3 punkt a.

hõlbustamiseks teeme ettepaneku laiendada andmete kogumist ELi rahaliste vahendite kasutamise kohta liikmesriikides kuni nendeni, kes tegevusi praktikas ellu viivad (punkt 132).

Ühtse auditi põhimõte (artikkel 61)

- 128** Ettepaneku kohaselt jätkatakse komisjoni ja auditeerimisasutuste vahelise ühtse auditi põhimõtte rakendamist. Kui komisjon leiab, et auditiarvamused on usaldusväärsed ja liikmesriik osaleb Euroopa Prokuratuuriga seotud tõhustatud koostöös, piirduvad komisjoni auditid auditeerimisasutuste töö läbivaatamisega. Komisjoni auditid peavad kinnitama, et auditeerimisasutused tegutsevad tõhusalt. See võimaldab komisjonil nende auditiarvamustele tugineda (punktid 109–112). Kontrollikoda on aga korduvalt leidnud, et kindlustandev raamistik ei ole veel täielikult mõjus ning puudused auditeerimisasutuste töös vähendavad seda, mil määral komisjon saab sellele tugineda¹²².
- 129** Välisaudiitorina jääb kontrollikoda ühtse auditi mudelist välja. Ettepaneku kohaselt võivad komisjon ja auditeerimisasutused otsustada mitte auditeerida vahe-eesmärke ja sihtväärtusi, mida kontrollikoda on juba auditeerinud¹²³. **Määruses tuleks täpsustada, et kindluse tagavad üksnes kontrollikoja kinnitava avalduse auditid, millel on sama ulatus ja eesmärk.**
- 130** Kavandatud kindluse tagamise mudel põhineb ühtse auditi lähenemisviisil, mille kohaselt tugineb komisjon liikmesriikide kontrollisüsteemide pakutavale kindlusele. Süsteemid koosnevad korraldusasutuste tehtavatest riskipõhistest kontrollidest ja auditeerimisasutuste tööst, mis on tõenäoliselt ka valimipõhised. Valimipõhised kontrollid ja auditid tähendavad, et liikmesriigid ei kontrolli kõiki vahe-eesmärke ja sihtväärtusi. **Kui puudub suurem selgus selle kohta, kuidas neid menetlusi tuleb kohaldada, ning puuduvad sätted vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste komisjonipoolse kontrollimise kohta, on oht, et komisjon ei saa liikmesriikide auditiarvamustele tugineda. Sellisel juhul peaks komisjon tegema märkimisväärses mahus täiendavat audititööd, et anda eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatele institutsioonidele piisav kindlus.**

¹²² Ülevaate 03/2024 punktid 50–64.

¹²³ Ettepaneku artikli 61 lõige 4.

Andmete kogumine ja läbipaistvus (artiklid 63 ja 64)

131 Ühtsete andmete kogumine auditi ja kontrolli jaoks ning läbipaistvus, tulemuslikkuse seire ja hindamine¹²⁴ ühtlustavad liikmesriikidele esitatavaid nõudeid. Ettepanekus nõutakse, et liikmesriigid koguksid andmeid ja annaksid aru iga tegevuse panuse kohta [tulemusraamistiku määruse ettepaneku](#)¹²⁵ väljund- ja tulemusnäitajatesse. Kahe aasta jooksul liikmesriikide veebisaitidel ja komisjoni ühtses portaalis avaldatav teave sisaldab andmeid toetusesaajate, tegelike kasusaajate, töövõtjate, alltöövõtjate ja (lõplike) vahendite saajate kohta ning iga sellise tulemusnäitaja edenemise kohta, millele tegevus kaasa aitab¹²⁶. Kuigi liikmesriigid peavad igal juhul säilitama kogu asjakohase kontrollijälje teabe ja dokumentatsiooni kümne aasta jooksul pärast komisjoni viimast makset¹²⁷, **leiame, et nõue hoida andmed avalikult kättesaadavad peaks isikuandmete kaitse normide piires kehtima kauem kui kaks aastat.**

132 Seoses tegevuste jaoks makstud summadega nõutakse ettepanekus, et liikmesriigid koguksid toetusesaajate kohta andmeid¹²⁸, mis suurendab läbipaistvust võrreldes taaste- ja vastupidavusrahastuga. Kuna toetusesaajad võivad aga olla avaliku sektori asutused¹²⁹, nagu ministriumid või riigiasutused (punkt [127](#)), **ei taga need andmed ELi rahaliste vahendite kasutamise täielikku jälgitavust liikmesriikides kuni nendeni, kes tegevusi praktikas ellu viivad.**

Maksete tegemise eeskirjad (artiklid 65–69)

Maksetaotluste esitamine ja hindamine (artikkel 65)

133 Maksed põhinevad liikmesriikide avaldustel selle kohta, et vahe-eesmärgid ja sihtväärtused on saavutatud. Tõendavaid dokumente ei edastata komisjonile, kes (erinevalt taaste- ja vastupidavusrahastu suhtes kehtivast korrast) ei hinda enne maksmist vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist. Selleks et kaitsta ELi finantshuve maksete tegemise ajal, **tuleks määruses nõuda, et komisjon hindaks enne vahendite eraldamist piisavate**

¹²⁴ Ettepaneku artikli 63 lõige 1.

¹²⁵ [Ettepaneku](#) artikli 63 lõike 1 punkti e alapunkt xiii; [tulemusraamistiku määruse ettepaneku](#) artikli 14 lõige 5 ja I lisa.

¹²⁶ [Ettepaneku](#) artikli 63 lõiked 1, 2 ja 4.

¹²⁷ [Ettepaneku](#) artikli 58 lõike 2 punkt i.

¹²⁸ [Ettepaneku](#) artikli 63 lõike 1 punkti e alapunkt vi.

¹²⁹ [Ettepaneku](#) artikli 4 lõike 3 punkt a.

dokumentaalsete tõendite alusel vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste täitmist. See aitaks komisjonil ka oma süsteemiauditeid paremini suunata.

134 On oluline, et maksetingimused oleksid selgelt määratletud ja neid hinnataks objektiivselt kontrollitavate kriteeriumide alusel, et minimeerida tõlgenduserinevusi ja subjektiivseid hinnanguid¹³⁰. Väljendame heameelt asjaolu üle, et taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide saavutamise hindamisel kohaldatavat 5% hälvet ei ole üle võetud. **Vahe-eesmärkide ja sihtväärtuste hindamiskriteeriumid¹³¹ peaksid olema selgemalt määratletud, et tagada makseotsuste piisav põhjendus:**

- see, mida „võetakse arvesse“, ulatub kaugemale vahe-eesmärkidele ja sihtväärtustele kehtestatud nõude kontrollimisest ning hõlmab nende „eesmärki“, nende esialgset oodatavat tulemust, laiemat konteksti ja isegi täpsustamata jäetud „muid andmeid või teabeallikaid“;
- võimalus kasutada kavas sätestatud meetoditest või menetlustest „erinevaid meetodeid või menetlusi“ peaks olema piiratud, nõuetekohaselt põhjendatud ja komisjoniga eelnevalt kokku lepitud;
- kriteerium, mis võimaldab vahe-eesmärgi ja sihtväärtuse sõnastusest kõrvale kalduda, on lai ja annab võimaluse tagantjärele ümbertõlgendamiseks.

Maksetähtaja edasilükkamine, maksete peatamine ja finantskorrektsioonid (artiklid 66–69)

135 Ettepanekuga nähakse komisjonile ette võimalus rakendada maksetähtaja edasilükkamist, maksete peatamist ja finantskorrektsioone. Liikmesriigid peavad võtma parandusmeetmeid, kui kohaldatavat õigust ei järgita¹³². **Määrus peaks sisaldama eeskirju liikmesriikide tehtavate finantskorrektsioonide kohta, sealhulgas alusetult makstud summade tagasinõudmise kohta, nagu ühissätete määruses.** Eeskirjade puudumisel tekib oht, et liikmesriigid ei kohalda finantskorrektsioone ühetaoliselt.

136 Positiivne on see, et programmi haldavad asutused ei ole enam mõiste „õigusnormide rikkumine“ kohaldamisalast välja jäetud¹³³. Õiguslik ebakindlus jääb siiski püsima. Esiteks võib täpsustust „kui selle tagajärjel saadakse eelarve vahe-eesmärkide, sihtväärtuste ja

¹³⁰ Ülevaade 02/2025, lk 10.

¹³¹ Ettepaneku VIII lisa.

¹³² Ettepaneku artikli 58 lõike 2 punkt d.

¹³³ Eriaruande 22/2025 punkt 26.

väljundite alusel põhjendamatut hüvitist“ mõista nii, et õigusnormide rikkumisi võivad põhjustada ainult liikmesriigid, mitte toetusesaajad, (lõplikud) vahendite saajad või osalejad. Teiseks tõstatab viide „kohaldatavale õigusele“¹³⁴ (punkt 116) küsimuse, millised riigisisese õigusaktid ei ole piisavalt vahetult kohaldatavad, nii et neid võib rikkuda, ilma et see kujutaks endast õigusnormide rikkumist. Kolmandaks ei ole määratletud põhimõisteid „tõsine puudus“ ja „olulisel määral täitmata jätmine“, mis jätab liiga suure kaalutusõiguse selle kindlaksmääramisel, kas üks neist olukordadest on aset leidnud. **Määruses tuleks selgitada õigusnormide rikkumise ja kohaldatava õiguse määratlusi ning täpsustada, mis on õigusnormide „olulisel määral täitmata jätmine“. Samuti tuleks selles täpsustada finantstagajärjed, eelkõige seoses finantskorrektsiooniga liikmesriikidele õigusnormide rikkumise ja olulisel määral täitmata jätmise korral, isegi juhul, kui asjaomased vaheeesmärgid või sihtväärtused on saavutatud.**

- 137** Ettepanekus nähakse ette võimalus **peatada maksed** juhul, kui meetmete tulemuslik rakendamine on ohus¹³⁵, ning juhul, kui tegevuste tasandil esineb kohaldatava õiguse „olulisel määral täitmata jätmine“. Ettepaneku kohaselt võivad komisjon ja liikmesriigid ühiselt kokku leppida menetluse pikendamises¹³⁶, mis võib finantskorrektsioonide rakendamist edasi lükata.
- 138** Ettepanek sisaldab võrreldes taaste- ja vastupidavusrahaastuga kahte märkimisväärset parandust. Esiteks võimaldab see **tagasi nõuda** vaheetappide jaoks varem makstud summad, kui konkreetse meetme lõppeesmärk või sihtväärtus ei ole täidetud¹³⁷. Teiseks on komisjonil ka vahendid meetmete võtmiseks vahe-eesmärgi või sihtväärtuse **tühistamise** korral kuni viis aastat pärast komisjoni vastava makse kuupäeva¹³⁸. Mõlemad parandused aitavad tõhusalt kõrvaldada puudusi, mida oleme täheldanud taaste- ja vastupidavusrahaastu puhul¹³⁹.
- 139** Oluline muudatus võrreldes **ühissätete määruse** ning taaste- ja vastupidavusrahaastuga on see, et ELi rahaliste vahendite lõplik vähendamine **komisjoni finantskorrektsiooni** tõttu on ette nähtud üksnes juhul, kui liikmesriik ei ole probleemi lõpliku kinnituspaketi esitamise ajaks lahendanud¹⁴⁰. Seetõttu muutub ELi rahastamise vähendamine lõplikuks alles 2036.

¹³⁴ Ettepaneku artikli 4 lõige 2.

¹³⁵ Ettepaneku artikli 67 lõike 1 punkt d.

¹³⁶ Ettepaneku artikli 67 lõige 2.

¹³⁷ Ettepaneku artikli 68 lõige 2.

¹³⁸ Ettepaneku artikkel 69.

¹³⁹ Ülevaate 02/2025 punktid 55, 56 ja 88.

¹⁴⁰ Ettepaneku artikli 68 lõiked 1 ja 4.

aasta veebruaris. Seega on finantskorrektsioonide hoiatav mõju väiksem. Lisaks ei täpsustata ettepanekus, kas, millal ja kuidas ekstrapoleeritud finantskorrektsioone kohaldatakse, kuigi nähakse ette nende kasutamine¹⁴¹.

Toetuse eriliik (IX jaotis)

Rahastamisvahendid (artiklid 71–72)

140 Erinevalt varasemast ei sisalda ettepanek üksikasju korraldusasutuste ja rahastamisvahendite rakendavate asutuste vaheliste rahastamislepingute sisu kohta. Ettepanekus ei ole esitatud ka läbipaistvuse ja huvide konflikti vältimise nõudeid seoses lõplike vahendite saajate valikumenetlusega. Lisaks sisaldab ettepanek ebajärjekindlust seoses tehtavate audititega, kuna selles nõutakse auditeid „rahastamisvahendit rakendavate asutuste tasandil“¹⁴², kuid sõnaselgelt keelatakse süsteemiauditid „rahastamisvahendi üksikute toimingute tasandil“¹⁴³.

Eelhindamise läbinud üksused kui toetusesaajad (artikkel 73)

141 Kui eelarvet täidetakse kaudselt ja see on delegeeritud kolmandate riikide üksustele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele pärast nende sambapõhist eelhindamist komisjoni poolt¹⁴⁴, võimaldab ettepanek korraldus- ja auditeerimisasutustel tugineda nende üksuste tehtud juhtimiskontrollidele ja audititele. Leidsime aga korduvaid vigu tehingutes, mida haldasid sambapõhiselt hinnatud rahvusvahelised organisatsioonid, ning kogesime piiranguid dokumentidele ja teabele juurdepääsul¹⁴⁵. **Seepärast tuleks määruses nõuda, et sambapõhiselt hinnatud üksused annaksid kontrollikojale, korraldus- ja auditeerimisasutustele täieliku ja õigeaegse juurdepääsu asjakohastele andmetele ja teabele. Lisaks peaks määruses olema selgelt sätestatud, et korraldus- ja auditeerimisasutused saavad täita oma ülesandeid (lõplike) vahendite saajate tasandil.**

¹⁴¹ Ettepaneku artikli 68 lõige 2 ja XIV lisa.

¹⁴² Ettepaneku artikkel 53 ja artikli 72 lõige 2.

¹⁴³ Ettepaneku artikli 72 lõige 7.

¹⁴⁴ Finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punkt c.

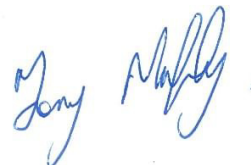
¹⁴⁵ 2024. aasta aastaaruande punkt 8.13 ja soovitus 8.1; 2024. aasta aastaaruanne 9., 10. ja 11. EAFist rahastatud tegevuste kohta, punktid 25 ja 26; 2023. aasta aastaaruanne 9., 10. ja 11. EAFist rahastatud tegevuste kohta, punktid 25 ja 29.

Toetusesaajatele antava lihtsustatud toetuse vormi kasutamine (artikkel 78)

142 Liikmesriigid peavad kasutama lihtsustatud kuluvõimalusi või kuludega sidumata rahastamist, et rahastada toetusesaajaid tegevuste puhul, mille hinnanguline maksumus on alla 400 000 euro (ÜPP puhul alla 100 000 eurot), välja arvatud juhul, kui toetus kujutab endast riigiabi. See kahekordistab varasema künnise ja võib kaasa tuua täiendava lihtsustamise nii haldusasutuste kui ka toetusesaajate jaoks¹⁴⁶. Need lihtsustatud toetusvormid ei pruugi siiski alati olla asjakohased, eriti keerukate või uuenduslike tegevuste puhul. Märgime, et neid sätteid kohaldatakse toetusesaajate, mitte (lõplike) vahendite saajate suhtes, ning et komisjon ei kontrolli ega kiida enam heaks riiklike ametiasutuste kasutatavaid lihtsustatud kuluvõimalusi ega kuludega sidumata rahastamise kavasid. Liikmesriikidel peaks olema kindel alus lihtsustatud toetusvormide kehtestamiseks kooskõlas komisjoni eelmise perioodi suunistega.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 12. veebruari 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

¹⁴⁶ Ülevaate 04/2025 3. selgitus.

Lisad

I lisa. Taustteave

Euroopa fondi ettepanekuga koondatakse liikmesriikidele eelnevalt eraldatud rahastamispaketid¹, millega toetatakse ELi peamiste prioriteetide saavutamist liikmesriikides ja piirkondades, aastateks 2028–2034 üheks fondiks.

Euroopa fond ühendab järgmised fondid:

- Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF);
- Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond (EAFRD);
- Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond (EMKVF);
- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF);
- Ühtekuuluvusfond;
- Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+);
- Õiglase ülemineku fond (JTF);
- Kliimameetmete sotsiaalfond;
- Interreg;
- Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF);

¹ Ettepaneku seletuskirja punkt 1.

- Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu;
- Sisejulgeolekufond;
- Euroopa solidaarsusreserv.

Euroopa fond on loodud selleks, et saavutada järgmised aluslepingu eesmärgid:

- ühtekuuluvuspoliitika vallas tugevdada ELi majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ning vähendada erinevusi liikmesriikide ja piirkondade vahel;
- ÜPP ja kalanduspoliitika vallas suurendada põllumajanduse tootlikkust, tagada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, stabiliseerida turud ja tagada varude kättesaadavus ning nende varude jõudmine tarbijateni mõistliku hinnaga, ning kaitsta mereressursse;
- seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga, mis põhineb ühisel varjupaiga-, sisserände- ja välispiirikontrollipoliitikal, tagada kõrge julgeolekutase ja isikute piirikontrolli puudumine sisepiiridel.

Ühtekuuluvuspoliitika rahastamine edendab integratsiooni ja koostööd liikmesriikide vahel ning ELi üldist harmoonilist arengut, sealhulgas integratsiooni ja koostööd linna-, maa-, ranniku- ja hõredalt asustatud piirkondade vahel ning Euroopa mandriosa ja äärepoolseimate piirkondade ja saarte vahel.

ÜPP rahastamisega seotud ühised eeskirjad aitavad kindlustada liikmesriikidele ja põllumajandustootjatele ühtsel turul võrdsed tingimused, tagades toiduga kindlustatuse kogu ELis, suurendades sektori atraktiivsust noorte põllumajandustootjate ja uute turuletulijate jaoks ning lahendades piiriüleseid ja üleilmseid probleeme. Lisaks kuulub mereressursside kaitse ELi ainupädevusse ning nõuab jätkuvat toetust kaitsemeetmete ja kalavarude majandamise tõendusbaasile.

Siseasjade valdkonnas aitab ELi rahastamine tagada ühise lähenemisviisi ELi õigustiku ja standardite rakendamisel, edendades samal ajal piiriülest koostööd vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal.

II lisa. Käesolevas arvamuses viidatud kontrollikoja väljaanded

Aastaaruanne 2022 eelarveaasta 2022 ELi eelarve täitmise kohta

Aastaaruanne 2022 eelarveaastal 2022 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

Aastaaruanne 2023 eelarveaasta 2023 ELi eelarve täitmise kohta

Aastaaruanne 2023 eelarveaastal 2023 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

Aastaaruanne 2024 eelarveaasta 2024 ELi eelarve täitmise kohta

Aastaaruanne 2024 eelarveaastal 2024 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

Eriaruanne 17/2018: „Komisjoni ja liikmesriikide meetmed perioodi 2007–2013 programmide viimastel aastatel olid suunatud vahendite madala kasutusmäära probleemile, kuid ei keskendunud piisavalt tulemustele“

Eriaruanne 21/2022: „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske“

Eriaruanne 02/2023: „Ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade kohandamine COVID-19 pandeemiale reageerimiseks“

Eriaruanne 05/2023: „ELi finantsmaastik – keeruline moodustis, mis vajab lihtsustamist ja paremat aruandekohustust“

Eriaruanne 26/2023: „Taaste- ja vastupidavusrahastu seireraamistik: mõõdetakse rakendamise edenemist, kuid sellest ei piisa rahastu üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks“

Eriaruanne 03/2024: „ELi finantshuvide kaitsmise raamistik on paranenud, kuid osa riske on püsima jäänud“

Eriaruanne 14/2024: „Rohepööre: taaste- ja vastupidavusrahastu panus on ebaselge“.

Eriaruanne 22/2024: „Toppeltrahastamine ELi eelarvest – kontrollisüsteemides puuduvad olulised elemendid, et leevendada suurenenud riski, mis tuleneb taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega sidumata rahastamismudelist“

Eriaruanne 05/2025: „Ühtekuuluvusmeetmed pagulaste toetamiseks Euroopas: paindlikkust on suurendatud, kuid ebapiisavad andmed takistavad tõhususe hindamist tulevikus“

Eriaruanne 13/2025: „Taaste- ja vastupidavusrahadust ELi liikmesriikide digiüleminekule antav toetus – kasutamata jäetud võimalus keskenduda strateegiliselt digivajadustele“

Eriaruanne 22/2025: „Finantskorrektsioonid ühtekuuluvuspoliitikas – keeruline raamistik ja seni ainult üks Euroopa Komisjoni poolt vastu võetud otsus“

Arvamus 06/2018 ühissätete määruse ettepaneku kohta perioodiks 2021–2027

Arvamus 08/2022 nõukogu poolt läbi vaadatud kliimameetmete sotsiaalfondi ettepaneku kohta

Arvamus 02/2025 ühtekuuluvuspoliitika vahehindamise ettepanekute kohta

Arvamus 03/2026 mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 ettepaneku kohta

Arvamus 04/2026 Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta

Arvamus 05/2026 ÜPP ettepanekute kohta perioodiks 2028–2034

Arvamus 10/2026 tulemusraamistiku ettepaneku kohta perioodiks 2028–2034

Ülevaade 05/2019: „Täitmata kulukohustused ELi eelarves: täpsem ülevaade“ (teema kiirülevaade)

Ülevaade 01/2023: „Ühtekuuluvuspoliitika ning taaste- ja vastupidavusrahadu kaudu eraldatav ELi rahastamine: võrdlev analüüs“

Ülevaade 03/2024: „Ülevaade kindlustandvast raamistikust ja peamistest teguritest, mis põhjustasid vigu perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutustes“

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

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

Ülevaade 04/2025: „ELi ühtekuuluvuspoliitika tulevik“

III lisa. Tulemusraamistiku määruse ettepaneku I lisas tuvastatud puudused

Tulemuslikkuse määruse ettepaneku I lisa analüüsimisel leidsime mitmesuguseid puudusi.

Näiteks:

- sekkumisvaldkonna „Õpiränne hariduses“ (120) näitajad illustreerivad praeguse tulemusraamistiku peamisi puudusi. Väljundnäitajad arvestavad peamiselt osalemist (õppijad, töötajad, osalejad), tulemusnäitajad on aga peamiselt tajupõhised ja nende kohta antakse aru ise. Koos kinnitavad need, et tegevus toimus ja osalejad väljendasid positiivseid seisukohti. Need ei näita aga, kas õpitulemused paranesid, kas sekkumine oli tulemuslik või kas vahendeid kasutati tõhusalt, mistõttu on tulemuslikkust, tõhusust ja kulutõhusust raske hinnata.
- I lisa sisaldab väljundnäitajaid, nagu „osalejate arv“, „õppijate arv“, „inimeste arv“ ja „toetatud ettevõtete arv“, mis võimaldavad esitada sama näitaja ja sekkumisvaldkonna all väga erinevat liiki tegevusi ning erineva kestuse ja intensiivsusega toetusi. Lisaks keskenduvad mitmed väljundnäitajad peamiselt menetlus- või haldusetappidele, nagu „vastuvõetud või jõustunud õigusaktide arv“, „lõplikult vastu võetud strateegiate või raamistike arv“ ja „sidusrühmadega lõpuleviidud konsultatsioonide arv“, mis näitavad rakendamisel tehtud edusamme, kuid ei anna tõendeid väljundite või tulemuste kohta. Sellised näitajad jätavad märkimisväärse tõlgendamisruumi, vähendavad võrreldavust liikmesriikide vahel ning piiravad tulemusteabe kasulikkust tulemuslikkuse ja kulutõhususe hindamisel.

Alljärgnevas tabelis on esitatud täiendavaid näiteid, nagu need on sõnastatud tulemusraamistiku määruse ettepaneku I lisas.

Tabel 1 | Näiteid tulemusraamistiku määruse ettepaneku I lisas tuvastatud puudustest

Sekkumisvaldkond	Väljundnäitajad	Tulemusnäitajad	Peamine puudus
Marginaliseeritud kogukondade, näiteks romade juurdepääsu parandamine haridusele (117)	<ul style="list-style-type: none"> Osalejate arv soo- ja vanuserühma kaupa 	<ul style="list-style-type: none"> Haridust või koolitust saama asunud osalejate arv soorühmade kaupa 	<p>Väljund keskendub osalemisele, sidumata seda toetatava tegevuse liigi (nt formaalharidus, kutseharidus ja -õpe, mitteformaalne haridus, keele- või integratsioonikursused), sisu (nt programm, mille läbimisel antakse tunnistus või mis tahes riiklik kvalifikatsioon) või kestusega (kajastab minimaalset kestust, nt nende osalejate arv, kes läbivad programmi kestusega vähemalt X tundi, päeva, kuud).</p> <p>Tulemusnäitaja mõõdab hariduses või koolituses osalemist, kuid ei hõlma õpiväljundeid (nt sooritatud eksamid, tunnistus, diplom).</p>
Digipoliitika ja õigusraamistik (108)	<ul style="list-style-type: none"> Vastuvõetud või jõustunud õigusaktide arv; Lõpuleviidud poliitiliste ettevalmistuste või hindamiste arv; Sidusrühmadega lõpuleviidud konsultatsioonide arv; Kehtivate rakendusmääruste või suuniste arv; Lõplikult vastu võetud strateegiate või raamistike arv; Välja töötatud avalike teenuste või protsesside arv; Kolmandate riikide haldusasutuste toetuseks 		<p>Väljundnäitajad keskenduvad regulatiivsete või strateegiliste raamistike vastuvõtmisele ja ametlike sammude lõpuleviimisele, kuid ei hõlma seda, kas neid raamistikke praktikas rakendatakse. Tulemusnäitajaid ei ole määratletud, kuigi tulemuslikkuse seisukohast on vaja hinnata regulatiivset tõhusust, täitmise tagamist, mõju turu toimimisele ja halduskoormust. Seetõttu keskendub tulemuslikkuse mõõtmine pigem formaalsele vastavusele kui tegelikele tulemustele.</p>

Sekkumisvaldkond	Väljundnäitajad	Tulemusnäitajad	Peamine puudus
	<p>korraldatud tehnilise abi ja teabevahetuse ürituste arv;</p> <ul style="list-style-type: none">• Kolmandate riikide haldusasutuste toetuseks korraldatud Twinning-projektide arv;• Kolmandates riikides välja töötatud või läbi vaadatud ja/või rakendamisel olevate asjakohaste riiklike poliitikameetmete arv.		

Sekkumisvaldkond	Väljundnäitajad	Tulemusnäitajad	Peamine puudus
Rahaline toetus turismile (94)	<ul style="list-style-type: none"> • Toetatud majutusturismisektori ettevõtete arv, sealhulgas majutusettevõtted, reisikorraldajad, reisibürood; • Nende sihtkohtade haldamise organisatsioonide arv, keda on toetatud investeerimisel avalikesse turismivaradesse ja -teenustesse või müügiedendustegevusse; • Selliste turismitöötajate ja turismi valdkonna üliõpilaste arv, kes on saanud täiend- või ümberõpet; 	<ul style="list-style-type: none"> • Küllastajate arv; • Selliste inimeste arv, kelleni on jõutud (sh digipublik); • Toetatud üksustes säilitatud või loodud töökohtade arv soorühmade kaupa. 	<p>Väljundnäitajad kajastatud toetatud ettevõtete, projektide või meetmete arvu. Sellest tulenevalt käsitatakse väljundi tasandil samaväärsena väga erinevaid sekkumisi, näiteks väikesemahulisi edendusmeetmeid, piiratud koolitustegevust või märkimisväärseid investeeringuid turismitaristusse. See raskendab ülevaate saamist sellest, mida tegelikult saavutati.</p> <p>Tulemusnäitajad (küllastajad/inimesed, kelleni on jõutud/töökohad) on määratletud kõrgel tasemel ning ei loo selget põhjuslikku seost toetatavate meetmete ja väljunditega. Neid mõjutavad laiemad turutingimused, hooajalisus ja välised majandustegurid. See piirab võrreldavust ja vähendab tulemusteabe kasulikkust tulemuslikkuse ja kulutõhususe hindamisel. Asjakohasemad tulemusnäitajad võiksid olla seotud toetatud rajatiste kasutusmäära suurenemisega, toetatud sihtkoha hooajalisuse vähenemisega või tulu- või kasutussuundumuste muutumisega toetatud piirkondades.</p>

Sekkumisvaldkond	Väljundnäitajad	Tulemusnäitajad	Peamine puudus
Alusharidus ja lapsehoid – reformid* (123)	<ul style="list-style-type: none"> • Vastuvõetud või jõustunud õigusaktide arv; • Lõpuleviidud poliitiliste ettevalmistuste või hindamiste arv; • Sidusrühmadega lõpuleviidud konsultatsioonide arv. 		<p>Näitajad keskenduvad menetlustele ja mõõdavad formaalseid samme; tulemusnäitajate puudumine piirab juurdepääsule või kvaliteedile avalduva mõju hindamist.</p> <p>Väljundnäitajad keskenduvad menetlustele ja puudutavad õigusaktide, strateegiate või poliitikadokumentide vastuvõtmist, hõlmamata rakendamist või teenuste osutamist. Puuduvad tulemusnäitajad, mis mõõdaksid juurdepääsu, kvaliteeti või tulemusi seoses lastega. Sellest tulenevalt jälgitakse raamistikuga ametlikke edusamme, kuid see ei võimalda hinnata, kas reformid toovad kaasa käegakatsutavaid edusamme.</p>

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
AMI	Varjupaik, ränne ja integratsioon
BMV	Piirihaldus ja viisad
EAFRD	Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond
EAGF	Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EMKVF	Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond
ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond
ESF+	Euroopa Sotsiaalfond+
IS	Sisejulgeolek
MFR	Mitmeaastane finantsraamistik
NUTS	Ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
SAFE	Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahend
TERA	Erakorralise tööhõivetoetuse rahastu
ÜKP	Ühine kalanduspoliitika
ÜPP	Ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
ELi lisaväärtus	ELi meetmest tulenev lisaväärtus, mis täiendab üksnes liikmesriigi meetmega saavutatavat väärtust.
Euroopa poolaasta	Iga-aastane tsükkel, millega nähakse ette ELi liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise ja edusammude seire raamistik.
Finantsmäärus	Eeskirjad, mis reguleerivad ELi eelarve koostamist ja kasutamist ning sellega seotud protsesse, nagu sisekontroll, aruandlus, audit ja eelarve täitmisele heakskiidu andmine.
Kulukohustusest vabastamine	Kasutamata kulukohustuse osaline või täielik tühistamine komisjoni poolt.
Manööverdamisruum	ELi eelarve rahastamiseks vajalike omavahendite ja omavahendite ülemmäära vahe.
Mitmeaastane finantsraamistik	ELi kulutuste kava, milles on üldjuhul seitsmeks aastaks määratletud prioriteedid (tuginedes poliitikaeesmärkidele) ja ülemmäärad. Annab aluse ELi aastaelarvete väljatöötamiseks, piirates kõikide kulukategooriate kulutusi.
Taaste- ja vastupidavusrahistu	ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ja taastumise kiirendamiseks ning keskkonnahoidlikuma ja digitaalsema tuleviku suunas liikumiseks.
Usaldusväärne finantsjuhtimine	Ressursside haldamine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetega.

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 konkreetses sisus, 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.

Foto tiitellehel – © 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 978-92-849-6829-9	ISSN 2812-2941	doi:10.2865/1545269	QJ-01-26-008-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6830-5	ISSN 2812-2941	doi:10.2865/4342504	QJ-01-26-008-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [arvamus 09/2026](#) ettepaneku 2025/0240 (COD) kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, heaolu ja julgeoleku fond aastateks 2028–2034 ning muudetakse määrust (EL) 2023/955 ja määrust (EL, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 final/2), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Käesolevas arvamuses, mis esitatakse vastavalt **ELTLi** artikli 322 lõikele 1 (milles on sätestatud, et eelarve koostamise ja täitmise ning raamatupidamisaruannete esitamise ja auditeerimise finantsreegleid käsitlevate ettepanekute puhul konsulteeritakse Euroopa Kontrollikojaga), käsitletakse ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse, põllumajanduse ja maaelu, kalanduse ja merenduse, heaolu ja julgeoleku fond aastateks 2028–2034.

Käesoleva arvamuse eesmärk on esitada tähelepanekud ettepaneku ülesehituse, juhtimise ja finantskontrolli korra, aruandekohustuse ja ELi lisaväärtuse kohta selles poliitikavaldkonnas.

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