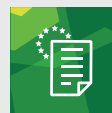


Eriaruanne

Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine Euroopa Komisjoni poolt

Süsteemid võimaldaksid kulutusi tagasi nõuda
suuremas mahus ja kiiremini



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VII
Sissejuhatus	01–18
Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine ELi vahendite saajatelt	01–06
Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja tagasinõutavate summade registreerimise süsteemid	07–09
Rollid ja kohustused	10–14
Komisjon, riiklikud ametiasutused ja rakenduspartnerid	10–12
Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)	13
Euroopa Prokuratuur (EPPO)	14
Avaldatud teave õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja tagasinõudmistele kohta	15–18
Auditi ulatus ja käsitusviis	19–24
Tähelepanekud	25–72
Komisjon registreerib otsese ja kaudse eelarve täitmise raames õigusnormide vastaselt tehtud kulutused täpselt ja kiiresti, kuid tagasinõudmisprotsessis esineb pikki viivitusi	25–49
Komisjon registreerib õigusnormide vastaselt tehtud kulutused täpselt ja kiiresti	25–28
Komisjon ei uuri välistegevusega seotud potentsiaalselt süsteemseid õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi samal viisil kui sise poliitika puhul	29–31
Otsese ja kaudse eelarve täitmise raames tehtud õigusnormide vastaste kulutuste tagasinõudmisel esineb pikki viivitusi	32–46
Loobumisotsuseid mõjutavad viivitused sissenõudmisprotsessis ja võlgnike maksevõimelisus	47–49

Komisjon jälgib jagatud eelarve täitmise raames tehtud õigusnormide vastaste kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise süsteeme, kui sellised kulutused mõjutavad ELi eelarvet	50–63
Komisjon jälgib liikmesriikide põllumajandusfondide vahendite tagasinõudmissüsteeme, kuna tagasinõuded mõjutavad ELi eelarvet	51–57
Ühtekuuluvuse valdkonnas ei jälgi komisjon liikmesriikide tagasinõudmissüsteeme, sest õigusnormide vastaselt tehtud kulutused on välja jäetud ja need ei mõjuta ELi eelarvet	58–63
Andmed, mida komisjon õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kohta avaldab, ei ole alati täielikud ja järjepidevad	64–72
Avaldatud andmed õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja parandusmeetmete kohta ei ole alati täielikud	65–68
Tagasinõudeid käsitlevad andmed ei ole alati järjepidevad	69–72
Järeldused ja soovitused	73–79

Lisad

I lisa. Süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks, registreerimiseks ja nendest teatamiseks, ning valitud ELi programmide parandusmeetmed

II lisa. Euroopa Komisjoni süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks ning parandusmeetmete võtmiseks otsese ja kaudse eelarve täitmise raames

III lisa. Liikmesriikide süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks ja parandusmeetmete võtmiseks jagatud eelarve täitmise raames

IV lisa. Valitud komisjoni peadirektoraatide õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmismäärad

V lisa. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi toetusesaajatele esitatud tagasinõuded alates 2007. aastast avastatud juhtumite puhul

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine ELi vahendite saajatelt on ELi sisekontrollisüsteemide põhielement, kuna see peaks kaitsma ELi finantshuve ja tõkestama vahendite saajate edaspidist ebaseaduslikku tegevust. Komisjon teatas aastatel 2014–2022 õigusnormide vastaselt tehtud kulutustest 14 miljardi euro suuruses summas.

II Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjoni süsteemid ELi vahendite saajate kantud õigusnormide vastaste kulutuste haldamiseks ja seireks on mõjusad. Komisjoni kohustused selles valdkonnas varieeruvad sõltuvalt eelarve täitmise viisist ja ELi eelarve poliitikavaldkonnast. Jagatud eelarve täitmise korral delegeerib komisjon vastutuse õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise eest liikmesriikidele, kuid säilitab lõpliku vastutuse. Auditi abil püüame kaasa aidata ELi finantshuvide kaitse parandamisele ja tõhusate süsteemide väljatöötamisele õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmiseks ELi vahendite saajatelt.

III Jõudsime järeldusele, et komisjoni süsteemid ELi vahendite saajate kantud õigusnormide vastaste kulutuste haldamiseks ja seireks on osaliselt mõjusad.

IV Otsese ja kaudse eelarve täitmise korral tagab komisjon õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste täpse ja kiire registreerimise, kuid nende tagasinõudmiseks kulub liiga kaua. Komisjon ei võta välistegevusega seotud potentsiaalselt süsteemsete õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste suhtes järelmeetmeid samal viisil kui sisepoliitika puhul. Kustutatud võlad hõlmavad tavaliselt võlgnikke, kes olid rahaliselt nõrgas seisus või asusid riikides, kus komisjon ei saanud võlgu kohalike kohtute kaudu sisse nõuda.

V Jagatud eelarve täitmise korral on liikmesriikidel esmane vastutus õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise eest, ning komisjon jälgib nende süsteeme põllumajanduse valdkonnas. Täheldasime, et Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) tagasinõudmismäärad toetusesaajate tasandil on üldiselt madalamad kui otsese ja kaudse eelarve täitmise puhul ning ei ole alates 2006. aastast paranenud, ning et tagasinõudmis- ja mahakandmismäärad on liikmesriigiti väga erinevad. Lisaks ei säilitatud perioodi 2023–2027 ÜPP puhul stiimulit, mille komisjon 2006. aastal liikmesriikidele võlgade kiiremaks sissenõudmiseks kehtestas. Sellises olukorras ei pruugi komisjoni seire üksi olla piisav, et tagada liikmesriikide tagasinõudmissüsteemide tõhus toimimine. Ühtekuuluvuse valdkonnas kaitsevad ELi eelarvet liikmesriigid, kes jätavad tõendatud kuludest õigusnormide vastaselt tehtud kulud välja. Komisjon ei jälgi, mis ulatuses nõuavad liikmesriigid väljajäetud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused toetusesaajatelt tagasi. Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine on peamine vahend, mis hoiab ära toetusesaajate edasise õigusnormide rikkumise ja vähendab ELi maineriske.

VI Lisaks on komisjoni poolt õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja järgnevate parandusmeetmete kohta esitatava teabe kasulikkus piiratud, sest see ei ole alati täielik ja järjepidev.

VII Soovitame komisjonil

- o uurida süsteemse õigusnormide rikkumise finantsmõju välistegevuse valdkonnas;
- o parandada audititöö kavandamist välistegevuse valdkonnas, et vähendada õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kindlakstegemiseks kuluvat aega;
- o hinnata vajadust täiendavate stiimulite järele, et liikmesriigid suurendaksid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmismäära põllumajanduses;
- o esitada täieliku teabe tuvastatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja võetud parandusmeetmete kohta.

Sissejuhatus

Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine ELi vahendite saajatelt

01 Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 325 lõike 1 kohaselt vastutavad EL ja liikmesriigid ühiselt liidu finantshuvide kaitsmise eest pettuste ja igasuguse muu eeskirjade eiramise eest. Eeskirjade eiramine on määratletud kui lepingu või ELi määruse sätte rikkumine tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või võib kahjustada ELi eelarvet¹. Kui eeskirjade eiramine mõjutab ELi eelarves kirjendatud kulusid, nimetatakse seda õigusnormide vastaselt tehtud kulutuseks.

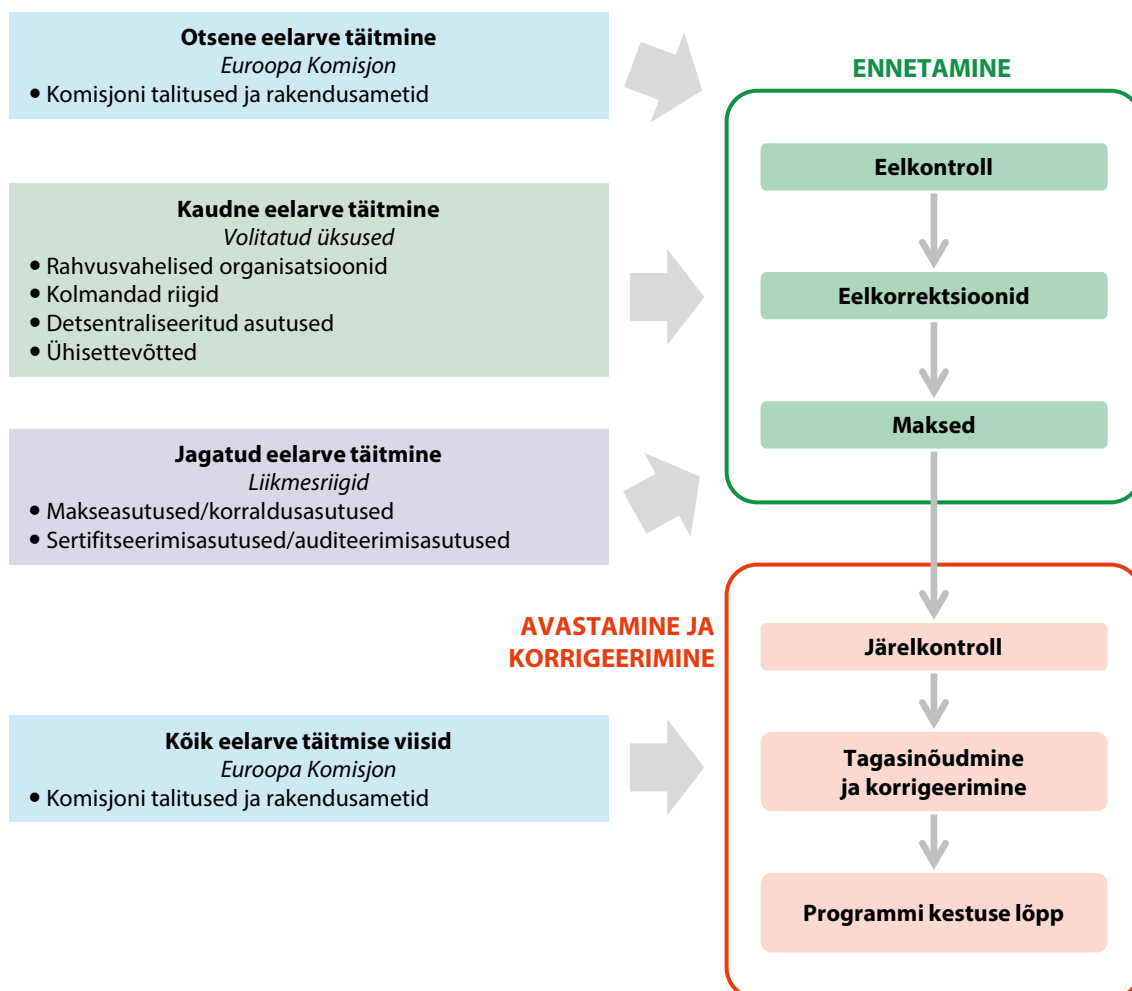
02 Komisjon ja liikmesriigid peavad kehtestama sisekontrolli, et kaitsta ELi eelarvet õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste eest². Nad teevad enne finantstehingute heakskiitmist ja maksete tegemist eelkontrolle, et vältida õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste heakskiitmist, ning pärast tehingute heakskiitmist ja maksete tegemist järelkontrolle, et avastada ja korrigeerida õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, kui neid pole suudetud ära hoida³. *Joonisel 1* on kujutatud komisjoni mitmeaastast kontrollitsükli õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ennetamiseks, avastamiseks ja korrigeerimiseks.

¹ Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 (Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta) artikli 1 lõige 2.

² Finantsmääruse artiklid 36 ja 63.

³ Samas, artiklid 63 ja 202.

Joonis 1. Komisjoni mitmeaastane kontrollitsükkel õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ennetamiseks, avastamiseks ja korrigeerimiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni 2022. aasta ELi eelarve haldus- ja tulemusaruande põhjal – II köide, 2. lisa, lk 51.

03 Kui järelkontrolli käigus avastatakse õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, on ELi finantshuvide kaitsmiseks kaks peamist meetet:

- otsene tagasinõudmine eeskirju eiranud toetusesaajalt⁴;
- finantskorrektsioon, mis kehtestatakse õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi rahastanud liikmesriigi suhtes, et need hüvitada⁵.

⁴ Samas, artikli 63 lõige 2 ning artikli 202 lõige 2.

⁵ Samas, artikli 101 lõige 8.

04 Käesolevas auditis tähendab „tagasinõudmine“ meedet, mille eesmärk on kaitsta ELi finantshuve, taotledes osalist või täielikku tagasimaksmist ELi toetatava projekti või programmi rakendusasutusele või toetusesaajale makstud summade puhul, mis ei ole vastanud ELi rahastamisnõuetele. Rakendusasutused on ELi rahaliste vahendite saajad, kes pakuvad lõppsaajatele kaupu ja/või teenuseid ning kannavad vastutust selle eest, kui nad ei täida oma lepingute või kokkulepete tingimusi.

05 ELi rahastatava programmi või projekti juhtimise eest vastutavad organisatsioonid (komisjon otsese eelarve täitmise raames, partnerorganisatsioonid või muud asutused ELis ja väljaspool seda kaudse eelarve täitmise raames ning liikmesriikide ametiasutused jagatud eelarve täitmise raames) võivad toetusesaajatele tagasinõudeid esitada kahel viisil, nagu on näidatud [joonisel 2](#).

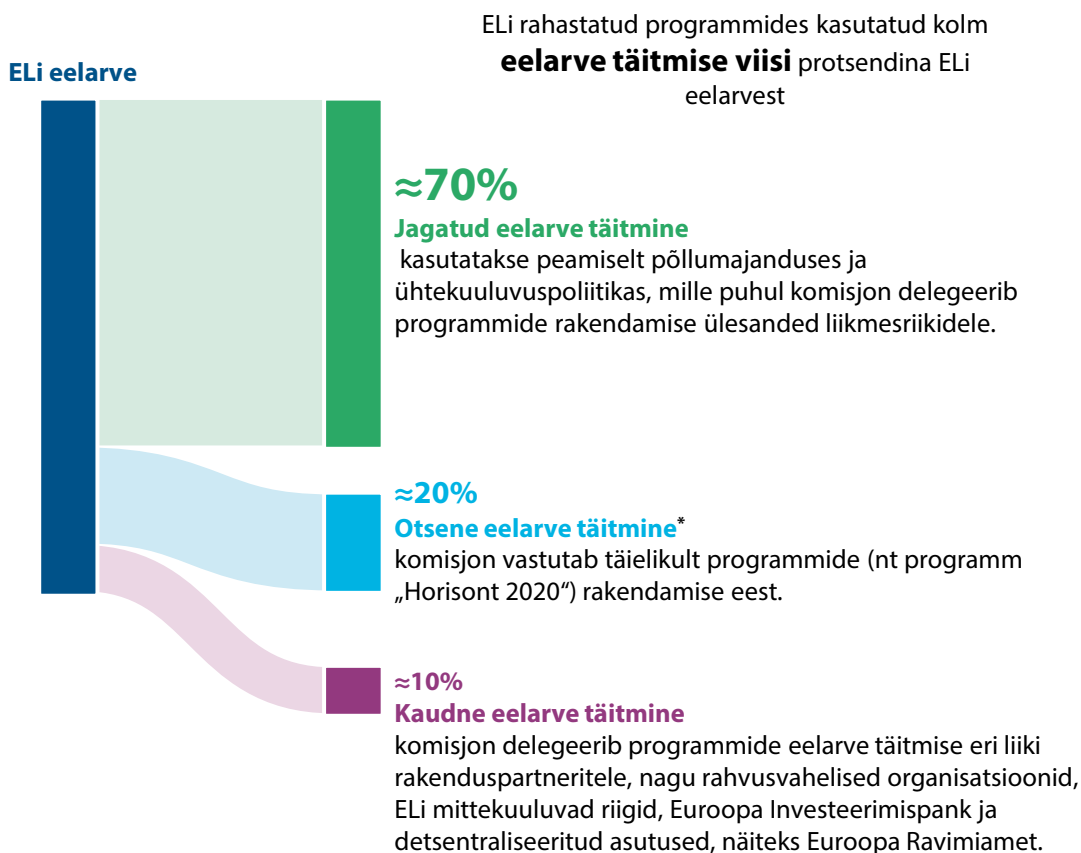
Joonis 2. Võlgnetavate summade tagasinõudmine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

06 Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste toetusesaajatelt tagasinõudmise kord sõltub ELi eelarve täitmise viisist ja poliitikavaldkonnast. Üksikasjalikum selgitus iga peamise poliitikavaldkonna kontrolli- ja tagasinõudmismenetluste kohta on esitatud [I–III lisas](#). ELi rahastatavate programmide puhul kasutatakse kolm eelarve täitmise viisi on esitatud [joonisel 3](#).

Joonis 3. Eelarve täitmise viisid



* Otsene eelarve täitmine ei hõlma taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda [finantsmääruse](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_et) artikli 62 ja veebilehe https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_et põhjal.

Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja tagasinõutavate summade registreerimise süsteemid

07 Komisjon registreerib kohalikes auditi haldusandmebaasides õigusnormide vastaselt tehtud kulutused, mille ta avastab või millest on talle teatatud otsese või kaudse eelarve täitmise raames. Andmebaaside hulka kuuluvad välistegevuse auditimoodul ja AUDEX, mida kasutavad teadusuuringute peadirektoraadid sisepoliitika valdkonnas.

08 Kui õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste mõju on kindlaks tehtud, kasutab komisjon kõigi tagasinõutavate summade kirjendamiseks oma ABACi raamatupidamissüsteemis funktsiooni „tagasinõude kontekst“. Tagasinõude konteksti kohaldatakse peamiselt nende poliitikavaldkondade suhtes, mille eelarvet täidetakse otse või kaudselt, sest jagatud eelarve täitmise raames vastutavad toetusesaajatele tagasinõuete esitamise eest liikmesriigid, registreerides need oma riiklikes võlgnike registrites ja esitades vajaduse korral korrapäraselt andmeid komisjonile.

09 ELi õiguse kohaselt peavad liikmesriigid ja ELi kandidaatriigid kasutama rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi, mida Euroopa Komisjoni nimel haldab Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF). Selles tuleb registreerida õigusnormide vastaselt tehtud kulutused (sealhulgas pettusekahtlused ja tuvastatud pettused), mille liikmesriigid on avastanud ja mis hõlmavad rohkem kui 10 000 euro ulatuses ELi vahendeid⁶. Selle eesmärk on riskianalüüs, mitte tagasinõuete kontrollimine.

Rollid ja kohustused

Komisjon, riiklikud ametiasutused ja rakenduspartnerid

10 Otsese eelarve täitmise raames vastutavad ELi rahastatavaid programme või toetusi haldavad komisjoni peadirektoraadid kontrollide tegemise ja avastatud õigusnormide vastaste kulutuste tagasinõudmise eest. Eelarve peadirektoraat pakub tagasinõudmisprotsessi käigus suuniseid ja tuge.

11 Kaudse eelarve täitmise raames peaksid rakenduspartnerid tagama ELi vahendite kaitse taseme, mis on samaväärne komisjoni kaitsetasemega otsese eelarve täitmise korra alusel. Nad vastutavad kontrollide tegemise ja toetusesaajatelt õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmise eest. Kui komisjonile esitatud finantsaruannete kontrollimisel avastatakse õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, nõuab komisjon, et rakenduspartnerid maksaksid ELi vahendid tagasi. Kui see on asjakohane, nõuavad rakenduspartnerid omakorda lõplikelt toetusesaajatelt vahendid tagasi.

⁶ Õigusaktid, milles on sätestatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutustest teatamine ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi kasutamine, on loetletud [OLAFi veebilehel](#).

12 Jagatud eelarve täitmise korral vastutavad õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimise ja sissenõudmise eest liikmesriigid, komisjonil on aga lõplik vastutus kindluse andmise eest liikmesriikide poolt vahendite haldamiseks kehtestatud süsteemi kohta. Liikmesriikide ametiasutustel lasub esmane vastutus kontrolli tegemise ja õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmise eest otse toetusesaajatelt. Igal aastal esitavad nad komisjonile aruande ELi vahendite kasutamise kontrolli tulemuste kohta. Komisjon teeb auditeid, et hinnata liikmesriikide süsteemide tõhusust, ja võib kehtestada finantskorrektsioone, kui ta avastab puudusi, mis võivad mõjutada ELi eelarvet.

Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)

13 OLAF uurib pettusekahtlusega ja muude õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste juhtumeid ning saadab seejärel uurimisaruanded asjaomastele ELi institutsioonidele või liikmesriikide ametiasutustele. Samuti võib ta soovitada, milliseid distsiplinaar-, haldus-, finants- või õiguslikke meetmeid nad peaksid võtma. Oma finantssoovitustes kutsub OLAF asjaomaseid ELi või liikmesriikide ametiasutusi üles tagasi nõudma ELi vahendeid, mida mõjutasid pettused või muud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused.

Euroopa Prokuratuur (EPPO)

14 2017. aastal loodud EPPO on Euroopa Liidu sõltumatu asutus, millel on volitused uurida ELi eelarvet kahjustavaid kuritegusid (näiteks pettust, korrupsiooni ja tõsiseid piiriüleseid käibemaksupettusi), esitada nende eest süüdistusi ja anda nende toimepanijad kohtu alla, nagu on määratletud finantshuvide kaitse direktiivis ja [nõukogu määruses \(EL\) 2017/1939](#). EPPO alustas tööd 2021. aasta juunis. Kooskõlas komisjoni ja EPPO vahel sõlmitud [koostöölepinguga](#) teavitab EPPO komisjoni, kui ta algatab komisjoni esitatud teabe põhjal uurimise, ja esitab talle piisavalt teavet parandusmeetmete võtmiseks, näiteks alusetult makstud vahendite tagasinõudmiseks.

Avaldatud teave õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja tagasinõudmiste kohta

15 Komisjoni avaldatud dokumendid, mis sisaldavad teavet õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste, parandusmeetmete ja õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmise kohta, on esitatud *joonisel 4*.

Joonis 4. Komisjoni avaldatud dokumendid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja tagasinõuete kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni avaldatud iga-aastase tegevusaruande, iga-aastase haldus- ja tulemusaruande ning finantshuvid kaitse aruande põhjal.

16 2022. aasta haldus- ja tulemusaruande 5. lisa punktis 5.4 on esitatud toetusesaajatelt tagasi nõutud summad, mis on avastatud ja hüvitatud või mis tuleb ELi eelarvesse tagasi maksta; vt [tabel 1](#).

Tabel 1. Iga-aastase haldus- ja tulemusaruande andmed 2021. ja 2022. aastal õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kohta välja antud tagasinõudekorralduste kohta (miljonites eurodes)

MFRi rubriik	2021. aastal tagasi nõutud summad	2022. aastal tagasi nõutud summad
Ühtne turg, innovatsioon ja digiüleminek	19	27
Ühtekuuluvus, vastupanuvõime ja väärtused	Ei ole asjakohane *	Ei ole asjakohane *
Loodusvarad ja keskkond	191 *, **	220 *, **
Ränne ja piirihaldus	1 *	1 *
Julgeolek ja kaitse	0	0
Naabrus ja maailm	21	16
Euroopa avalik haldus	0	1

* Välja arvatud komisjoni poolt liikmesriikide suhtes kohaldatavad korrektsioonid. Ühtekuuluvuse valdkonnas kajastatakse liikmesriikide poolt otse välja jäetud kulutusi iga-aastases tegevusaruandes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes.

** See summa maksti ELi eelarvesse tagasi lisaks 118 miljonile eurole (244 miljonit eurot 2021. aastal), mida liikmesriigid uuesti kasutasid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda 2022. ja 2021. aasta haldus- ja tulemusaruande punktis 5.4 esitatud ennetus- ja parandusmeetmete põhjal.

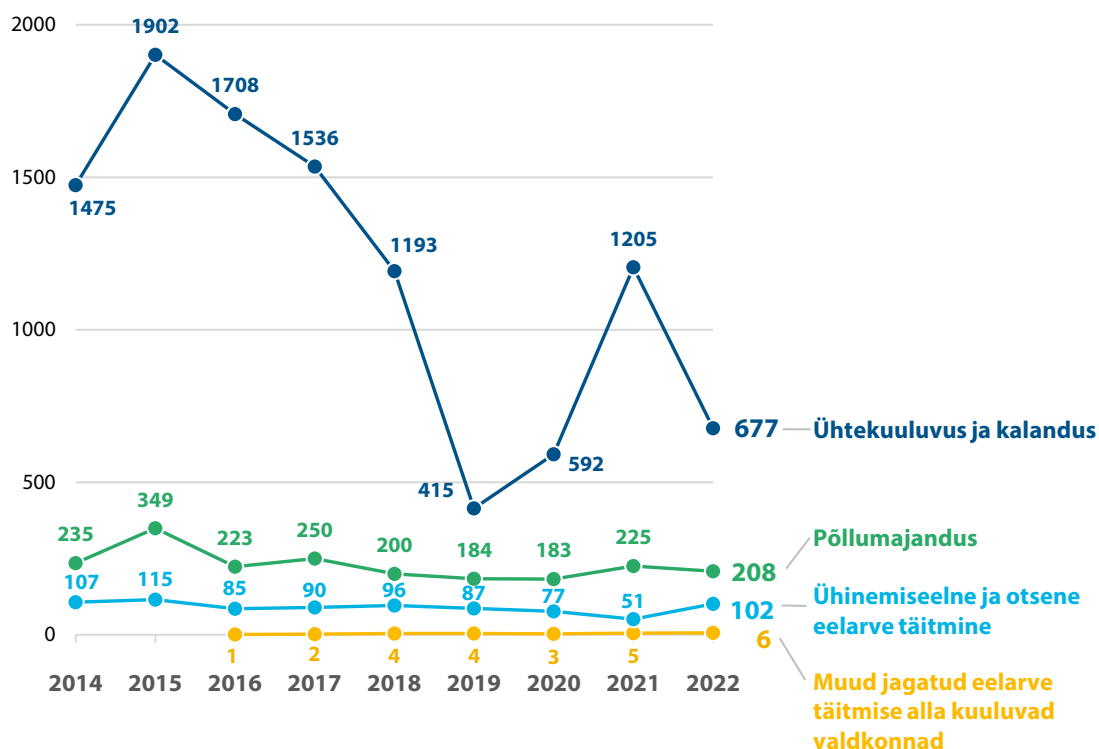
17 Komisjon esitab iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ka kokkuvõtte summadest, mille tagasinõudmisest iga peadirektoraat on loobunud⁷. 2023. aastal teatas komisjon, et oli 2022. aastal loobunud võlgade tagasinõudmisest kogusummas 40 miljonit eurot⁸ (2021. aastal 31 miljonit eurot). Need summad on seotud igat liiki võlgadest loobumisega, mitte ainult õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmisega.

⁷ Vastavalt [finantsmääruse](#) artikli 101 lõikele 5.

⁸ [2022. aasta haldus- ja tulemusaruanne](#), 9. lisa.

18 ELi 2014.–2022. aasta finantshuvide kaitse aruannetes teatatud (nii pettusi sisaldavate kui muude) õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kogusumma oli 14 miljardit eurot. See hõlmab 10,7 miljardit eurot ühtekuuluvuspoliitika ja kalanduse valdkondades, mille puhul peavad liikmesriigid õigusnormide vastaselt tehtud kulutused välja jätma niipea, kui need avastatakse, et need ei mõjutaks ELi eelarvet. Jaotus poliitikavaldkondade ja aastate kaupa on esitatud *joonisel 5*.

Joonis 5. Aruannetes kajastatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused aastail 2014–2022 (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda OLAFi esitatud andmete alusel.

Auditi ulatus ja käsitusviis

19 Auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjoni süsteemid ELi vahendite saajate kantud õigusnormide vastaste kulutuste tagasinõudmise haldamiseks on mõjusad. Käsitlesime aastate 2014–2021 ELi programme nendes valdkondades, mille tagasinõuded otsese, kaudse ja jagatud eelarve täitmise raames olid kõige suuremad: vastavalt sisepoliitika, välistegevus ning ühtekuuluvuspoliitika ja põllumajandus.

20 Otsese ja kaudse eelarve täitmise puhul, kus komisjon vastutab õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tuvastamise ja kirjendamise ning seejärel vahendite tagasinõudmise eest, hindasime komisjoni süsteemide tõhusust. See oli auditi peamine fookus. Jagatud eelarve täitmise valdkonnas antakse määrustega liikmesriikidele vastutus õigusnormide vastaselt kasutatud vahendite tagasinõudmise eest, kuid lõplik vastutus kindluse eest jääb komisjonile. Kuna meie audit keskendus komisjonile, hindasime selles valdkonnas, kas komisjoni järelevalve tagab liikmesriikide süsteemide tõhususe. Kõigi eelarve täitmise viiside puhul hindasime ka seda, kas komisjon annab õigusnormide vastaselt tehtud kulutustest ja nende tagasinõudmisest oma peamistes avaldatud aruandlusdokumentides nõuetekohaselt aru.

21 Audititöö hõlmas eelarve peadirektoraati (DG BUDG) ning neid peadirektoraate, kelle osa tagasinõutavates summades oli nende 2021. aasta tegevusaruande kohaselt kõige suurem (sisepoliitika puhul sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat (DG CONNECT) ning teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (DG RTD), välistegevuse puhul rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat (DG INTPA) ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (DG NEAR)). Samuti hõlmas audit juhtivaid peadirektoraate jagatud eelarve täitmise raames (ühtekuuluvuspoliitika puhul regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO) ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (DG EMPL), põllumajanduse puhul põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI)).

22 Audit ei hõlmanud järgmist:

- o kasutamata vahendite tagasinõudmine, millest suurem osa on seotud eelmaksetega (mis ei ole kulud). See puudutab vahendite tagasinõudmist seetõttu, et neid ei ole kasutatud, mitte õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tõttu;
- o finantskorrektsioonid, mida komisjon kohaldab liikmesriikide suhtes põllumajanduse ja ühtekuuluvuse valdkonnas, või liikmesriikide ametiasutuste poolt välja jäetud summad, sest me oleme seda teemat varasemates eriaruannetes käsitlenud⁹;
- o liikmesriikide süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmiseks ühtekuuluvus- ja maaelu arengu programmides, kuna keskendusime komisjoni kontrollidele, mille abil jälgitakse liikmesriikide tagasinõudmissüsteemide tõhusust;
- o taaste- ja vastupidavusraha, sest oleme juba avaldanud eriaruande komisjoni süsteemide ülesehituse kohta ELi finantshuvide kaitsmiseks¹⁰ ning kavatseme 2024. aastal avaldada eriaruande liikmesriikide taaste- ja vastupidavusraha kontrollisüsteemide kohta.

⁹ Eriaruanne 08/2011, eriaruanne 04/2017 ja eriaruanne 14/2022.

¹⁰ Eriaruanne 07/2023.

23 Auditi käigus koguti tõendusmaterjali mitmest allikast:

- o vaadati läbi süsteemid, mida kasutatakse õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks, registreerimiseks ja seejärel toetusesaajatelt tagasinõudmiseks;
- o analüüsiti komisjoni ABACi haldusandmebaasi andmeid aastatel 2014–2022 esitatud, laekumata ja maha kantud tagasinõuete kohta, et võrrelda komisjoni tulemuslikkust eri valdkondades;
- o vaadati üle 144 auditiaruandest ja ELi rahastatud kulude finantsaruannete kontrollidest koosnev valim (mis põhineb kontrollitud summade suurusel ja hõlmab eri liiki kontrole), 75 tagasinõudekorraldusest koosnev valim (kokku oli 2021. aasta lõpus avatud 858 tagasinõudekorraldust), mis valiti välja summade aegumistähtaja ja suuruse alusel, ning 52 tagasinõudmisest loobumise otsusest koosnev valim, mis valiti välja suuruse põhjal kõigi 113 tagasinõudmisest loobumise otsuse hulgast, mis 2021. aastal välja anti seoses nelja peadirektoraadiga, keda otsese ja kaudse eelarve täitmise raames kontrolliti. Võimaluse korral kaasati valimisse OLAFi ja kontrollikoja juhtumid;
- o uuriti teavet, mille komisjon avaldas 2022. ja 2023. aasta õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja tagasinõudmiste kohta (punktid 15–18), võrreldes sealjuures teavet kasutatud andmeallikatega, et hinnata selle täielikkust ja järjepidevust.

24 Käesoleva aruande eesmärk on kaasa aidata ELi finantshuvide kaitse parandamisele ja tõhusate süsteemide väljatöötamisele õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmiseks ELi vahendite saajatelt.

Tähelepanekud

Komisjon registreerib otsese ja kaudse eelarve täitmise raames õigusnormide vastaselt tehtud kulutused täpselt ja kiiresti, kuid tagasinõudmisprotsessis esineb pikki viivitusi

Komisjon registreerib õigusnormide vastaselt tehtud kulutused täpselt ja kiiresti

25 Eeldasime, et komisjoni süsteemid otsese ja kaudse eelarve täitmise raames tagavad õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste nõuetekohase ja õigeaegse registreerimise asjaomastes haldusandmebaasides, et parandusmeetmeid saaks võtta võimalikult kiiresti. Hoolimata erinevustest otsese ja kaudse eelarve täitmise korras ja eesmärkides on õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise menetlused sarnased.

26 Sisepoliitika eelarvevaldkonna teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadid, sealhulgas DG CONNECT ja DG RTD, kelle me käesoleva auditi jaoks välja valisime, on loonud ühise audititalituse, et valida auditeerimiseks otsese või kaudse eelarve täitmise alla kuuluvate projektide finantsaruanded. Ühise audititalituse finantsalaseid järelauditeid teevad tema enda töötajad või selleks palgatud eraaudiitorfirmad raamlepingu alusel, et teha finantsauditeid, mille üle teeb järelevalvet ühise audititalituse esindaja. Ühine audititalitus ja palgatud audiitorid arutavad peamisi leide rakendusasutustega ära kuulamismenetluse käigus, mille järel kantakse avastatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste, sealhulgas süsteemset ja/või korduvat laadi õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste üksikasjad automaatselt ja viivitamata auditiandmebaasist haldusandmebaasi. Ühine audititalitus analüüsib ka muid samade rakendusasutuste esitatud finantsaruandeid, mida võivad samuti mõjutada samad süsteemsed õigusnormide vastaselt tehtud kulutused. Asjaomased peadirektoraadid võivad seejärel ametlikult läbi viia täiendava lühikese ära kuulamismenetluse, teavitades rakendusasutusi tagasilükatud kuludest.

27 Välistegevuse eelarvevaldkonnas tegutsevad peadirektoraadid ja ELi delegatsioonid, sealhulgas DG INTPA ja DG NEAR, kelle me käesolevaks auditiks välja valisime, kasutavad raamlepingut, et palgata eraaudiitorfirmasid otsese või kaudse eelarve täitmise alla kuuluvate tegevuste kulude auditeerimiseks või kontrollimiseks. Auditijuhtide ülesanne on jälgida nende edusamme ning olla vahendajaks rakendusasutuste ja palgatud audiitorite vahel, kuni nad on komisjonile oma aruanded esitanud.

28 144 auditi- ja kontrolliaruandest koosneva valimi, mis hõlmas otsese ja kaudse eelarve täitmise raames ellu viidud tegevusi, kontrollimine näitas, et komisjon registreeris õigusnormide vastaselt tehtud kulutused nõuetekohaselt oma haldusandmebaasides mõne päeva jooksul pärast audiitorite aruannete saamist.

Komisjon ei uuri välistegevusega seotud potentsiaalselt süsteemseid õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi samal viisil kui sisepoliitika puhul

29 Eeldasime, et õigusnormide vastaseks liigitatud kulutused peegeldavad oma täielikku mõju. Süsteemset laadi õigusnormide vastaselt tehtud kulutused vajavad lisakontrolle, et teha kindlaks nende mõju.

30 Täheldasime, et kui välistegevuses avastatakse potentsiaalselt süsteemseid õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, ei ole palgatud audiitoritel kohustust kontrollitud tehingute valimit laiendada. Ka ei tee komisjon omalt poolt täiendavaid kontrolle auditeeritud kulude ega samade rakendusametustega seotud muude ELi rahastatavate kulude üle.

31 Komisjon ja ÜRO on koostöö tegemiseks sõlminud finants- ja haldusraamistiku lepingu. Ühine seisukoht võrdlustingimuste kasutamise kohta kulude kontrollimisel piirab valimite suurust, mille võib moodustada sellise tegevuse rahastamiskõlblikkuse kontrollimiseks, mida ÜRO asutus on hallanud ELi vahenditega¹¹. **1. selgituses** on esitatud näide sellest, kuidas kehtiv raamistik piirab süsteemsete õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamist ja nende hilisemat tagasinõudmist.

1. selgitus

Tuvastatud süsteemsete õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste piirangud

Audiitor kontrollis ÜRO asutuse deklareeritud kulusid seoses ELiga sõlmitud rahalise toetuse lepinguga. Audiitor teatas, et vastavalt finants- ja haldusraamistiku lepingule moodustatud valimist ei olnud 19,2% rahastamiskõlblik, ning jõudis järeldusele, et vead olid läbivad. Audiitor ei saanud teha täiendavaid kontrolle, et kinnitada õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste süsteemset iseloomu, ning komisjon nõudis tagasi ainult need õigusnormide vastaselt tehtud kulutused, mis leiti kontrollitud piiratud suurusega valimis.

¹¹ 2020. aasta aastaaruande punkt 34, lk 312.

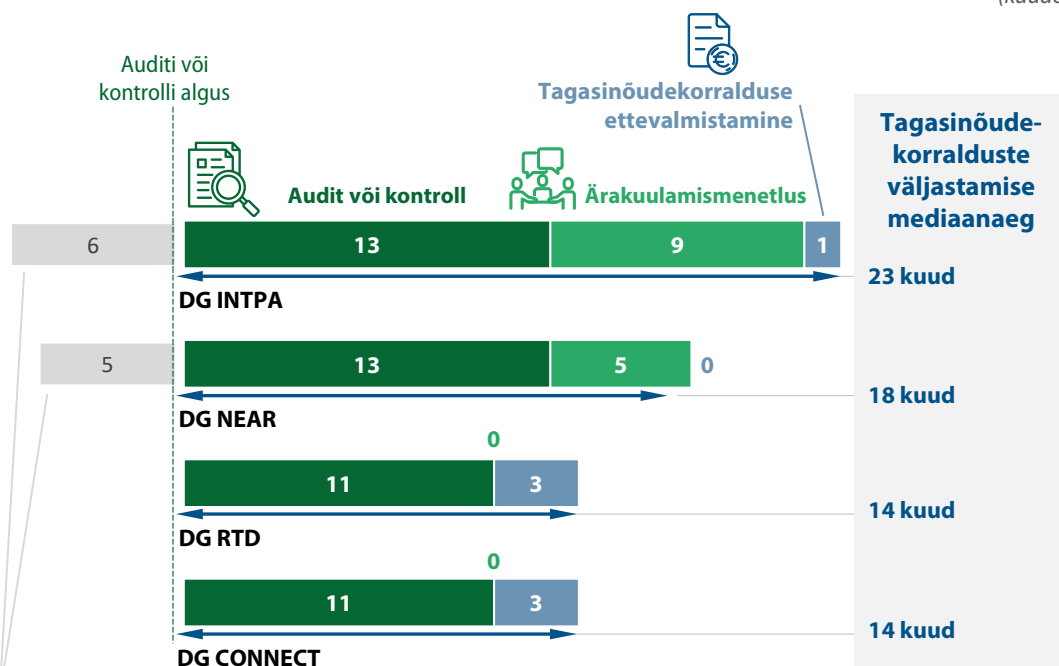
Otsese ja kaudse eelarve täitmise raames tehtud õigusnormide vastaste kulutuste tagasinõudmisel esineb pikki viivitusi

32 Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamine ja rakendusametustelt tagasi nõudmine on sisekontrollisüsteemide põhielement, sest see peaks tõkestama rakendusametuste edaspidist ebaseaduslikku tegevust. Õigusnormide vastaselt tehtud kulutused tuleks avastada ja korrigeerida võimalikult kiiresti, et suurendada tagasinõudmise tõenäosust enne, kui rakendusametused likvideeritakse või kättesaamatuks muutuvad.

33 Neljale peadirektoraadile esitatud finantsaruannete auditite ja kontrollide valimi läbivaatamine näitas, et peadirektoraadid olid parandusmeetmed lõpule viinud 144 juhtumist 135 puhul. Selleks et arvutada mediaanaeg, mis komisjonil kulus *joonisel 6* esitatud põhietappideks auditeeritud tegevuste lõpuleviimisest kuni tagasinõudekorralduste väljastamiseni, kasutasime oma valimisse kuuluvate juhtumite andmeid.

Joonis 6. Olulised viivitused enne seda, kui komisjon saab tagasinõudekorraldused väljastada, 2020–2021

(kuudes)



Lisaks kulus DG INTPA-l ja DG NEAR-il tavaliselt vastavalt 6 ja 5 kuud, et alustada palgatud audiitoritega lepingute sõlmimist. DG RTD ja DG CONNECTi kohta ei ole see teave kättesaadav.

Märkus: AUDEX ei sisalda andmeid, mida on vaja selleks, et arvutada, mitu päeva oli enne auditi taotlemist möödunud. Auditite lõpuleviimiseks kuluvate ajavahemike pikkus on tuletatud kogu andmekogumi põhjal, sest ei ole võimalik hankida üksnes DG CONNECTi ja DG RTD-d puudutavaid andmeid.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda auditimooduli ja AUDEXi andmebaaside ning komisjoni esitatud dokumentide põhjal.

34 Meie analüüs näitab, et kui võtta arvesse aega, mis kulub auditite taotlemiseks ja lõpetamiseks ning seejärel tulemuste arutamiseks enne tagasinõudekorralduste väljastamist, läheb märkimisväärselt kaua aega, enne kui rakendusametustelt taotletakse kuludeklaratsioonide kontrollimise käigus avastatud õigusnormide vastaste kulutuste tagasimaksmist:

- o kahel teadusuuringute peadirektoraadil – DG CONNECTil ja DG RTD-I – kulus tagasinõudekorralduste väljastamiseks alates auditite algusest tavaliselt 14 kuud; DG INTPA ja DG NEARil puhul oli see vastavalt 23 ja 18 kuud;
- o DG INTPA-I ja DG NEARil kulus tavaliselt 6 ja 5 kuud, et alustada pärast auditeeritavate finantsaruannetega hõlmatud perioodi lõppu eraaudiitorfirmadega lepingute sõlmimise menetlust. Meil ei olnud võimalik välja selgitada, kui palju kulus selleks aega DG CONNECTil ja DG RTD-I, sest seda teavet ei sisestata nende auditihaldussüsteemi AUDEX.

35 Kuigi välistegevuse puhul arutavad palgatud audiitorid oma järeldusi rakendusametustega enne aruannete esitamist komisjonile, viib komisjon rakendusametustega läbi täiendava täieliku ärakuulamismenetluse (*lisa*). Nagu *jooniselt 6* näha, võtab see märkimisväärselt kauem aega kui teadusuuringute peadirektoraatide puhul sisepoliitika valdkonnas, kus ühine audititalitus osaleb audiitorite ja rakendusametuste vahelises ärakuulamismenetluses, nii et asjaomased peadirektoraadid peavad läbi viima vaid ametliku ärakuulamismenetluse, mis kestab tavaliselt vähem kui kuu (punkt *26*).

36 Need pikad viivitused võivad vähendada auditite tulemuslikkust ja õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmist, eriti väiksemate toetusesaajate puhul, kes ei pruugi alati tagada vajalike tõendavate dokumentide kättesaadavust (vt näide *2. selgituses*).

2. selgitus

Tõendavad dokumendid ei olnud enam kättesaadavad ja toetusesaajad ei saanud saadud vahendeid tagasi maksta

Ühe Aafrika kohaliku valitsusvälise organisatsiooni juhitud projekti audiitor teatas õigusnormide vastaselt tehtud kulutustest deklareeritud kuludes, mis tulenes tõendavate dokumentide puudumisest. Rakendusasutus teatas, et valitsusväline organisatsioon ja teised väikesed kohalikud valitsusvälised organisatsioonid, kes olid neli aastat varem projektitegevuse lõpetanud, ei suutnud puuduvaid dokumente enam leida, hoolimata õigusaktidest, mille kohaselt peavad kõik toetusesaajad säilitama dokumente viis aastat. Mõned valitsusvälised organisatsioonid enam ei tegutsenud ja teised ei saanud komisjoni taotletud summat tagasi maksta. Meie auditi ajal kaalus komisjon võlast loobumist, sest tema hindamine näitas, et tegevus oli täielikult ellu viidud ja kohtumenetluse kulud ületaksid tõenäoliselt eeldatavat summat, mida oleks võimalik tagasi saada.

Märkus: tõendavate dokumentide säilitamine on reguleeritud lepingutega, millega võetakse üle [finantsmääruse](#) artikkel 132.

37 Nagu on selgitatud punktis **35**, põhinevad komisjoni parandusmeetmed välistegevuse valdkonnas nende õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste finantsmõjul, mis on kinnitatud komisjoni ja rakendusasutuste vahelises äraakuulamismenetluses, mis toimub pärast seda, kui palgatud audiitorid on oma aruanded esitanud. Arvutasime oma valimi andmete põhjal, et DG INTPA ja DG NEAR vähendasid rakendusasutustega peetud arutelude käigus lõplikes auditiaruannetes avaldatud õigusnormide vastaseid kulutusi keskmiselt vastavalt 35% ja 38%. Vähendamisel oli palju põhjuseid, näiteks rakendusasutuste esitatud tõendavad dokumendid, mida audiitorid ei olnud saanud või mida nad piisavaks ei olnud tunnistanud (vt näide **3. selgituses**). Komisjoni äraakuulamismenetlus oleks tõhusam, kui see viidaks läbi koos palgatud audiitoritega, kaotades seega vajaduse arutada ja muuta teatatud õigusnormide vastaseid kulutusi hilisemas etapis.

3. selgitus

Komisjon kiitis pärast ärakuulamismenetlust heaks suurema osa kulutustest, mille audiitorid olid õigusnormide vastaseks liigitanud

ELi rahastatud programmi kulusid kontrollinud välisaudiitorfirma teatas mitmesugustest õigusnormide vastaselt tehtud kulutustest. Neist suurima moodustasid personalikulud, mida ei olnud võimalik tõendada, sest programmi heaks töötatud aja kohta ei peetud tööaja arvestust. Programmi hallanud rahvusvaheline organisatsioon protesteeris jõuliselt, viidates sellele, et auditeeritud perioodist on möödunud märkimisväärne aeg ja et audiitor ei olnud andnud neile võimalust kõiki tõendeid esitada. Komisjon kiitis heaks mõned tõendavad dokumendid, mille organisatsioon hiljem esitas, ja nõustus, et programmi heaks täistööajaga töötanud töötajad ei pidanud tööaja arvestust pidama. Selle tulemusena vähendas komisjon tagasinõutavat summat 63% võrreldes esialgse summaga.

38 Finantsmääruses on sätestatud, et kui komisjoni eelarvevahendite käsutaja koostab sissenõudekorralduse, peab ta viivitamata saatma võlgnikule võlateate, milles on märgitud tasumisele kuuluv summa, nõude päritolu, maksetähtpäev ja makse pangakonto number. Kui võlgnik ei maksa võlga maksetähtpäevaks, nõutakse viivist¹². Seejärel saadab komisjoni peaarvepidaja võlgnikule vähemalt ühe meeldetuletuse, millele järgneb ametlik märgukiri, enne kui algatatakse sundkorras sissenõudmine. Kui maksetähtpäev on möödunud, võib peaarvepidaja nõuda sisse kõik võlgniku esitatud tagatised või tasaarvestada võla võlgnikule võlgnetavate väljamaksmata summadega¹³.

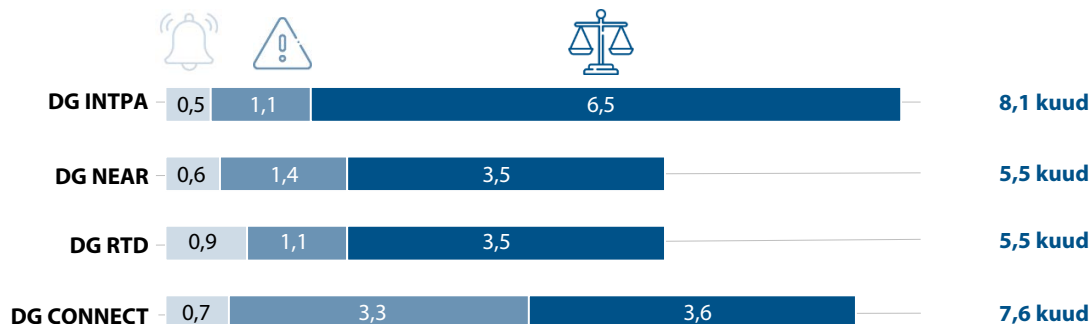
39 Vaatasime läbi ka riskipõhise valimi, mis koosnes 75 tagasinõudekorraldusest, mis olid 2021. aasta lõpus avatud (maksmata) ja mis lisati nende nelja peadirektoraadi iga-aastasesse tegevusaruannetesse, mille me välja valisime eelarve otsese ja kaudse täitmise raames, et hinnata komisjoni võlgade sissenõudmise protsessi tulemuslikkust. Võlgade sissenõudmise protsessi järgmistes etappides kulunud mediaanajad on esitatud [joonisel 7](#).

¹² Finantsmääruse artikkel 98.

¹³ Samas, artikkel 102.

Joonis 7. Tagasinõudemenetluste kestus 31. detsembri 2021. aasta seisuga avatud tagasinõudekorralduste valimi puhul

(kuudes)



Meeldetuletuse saatmise aeg: aeg, mis komisjonil kulus võlgnikule meeldetuletuse saatmiseks pärast võlgnikule määratud maksetähtpäeva möödumist.



Ametliku märgukirja saatmise aeg: aeg, mis komisjonil kulus ametliku märgukirja saatmiseks, et hoiatada võlgnikku kohtumenetluse eest pärast meeldetuletuse saatmist.



Täitemenetluse alustamise aeg: aeg, mis eelarvevahendite kasutajal kulus ametliku taotluse esitamiseks komisjoni õigustalitusele, et käivitada pärast ametliku märgukirja saatmist täitemenetlus.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ABACi andmeida põhjal.

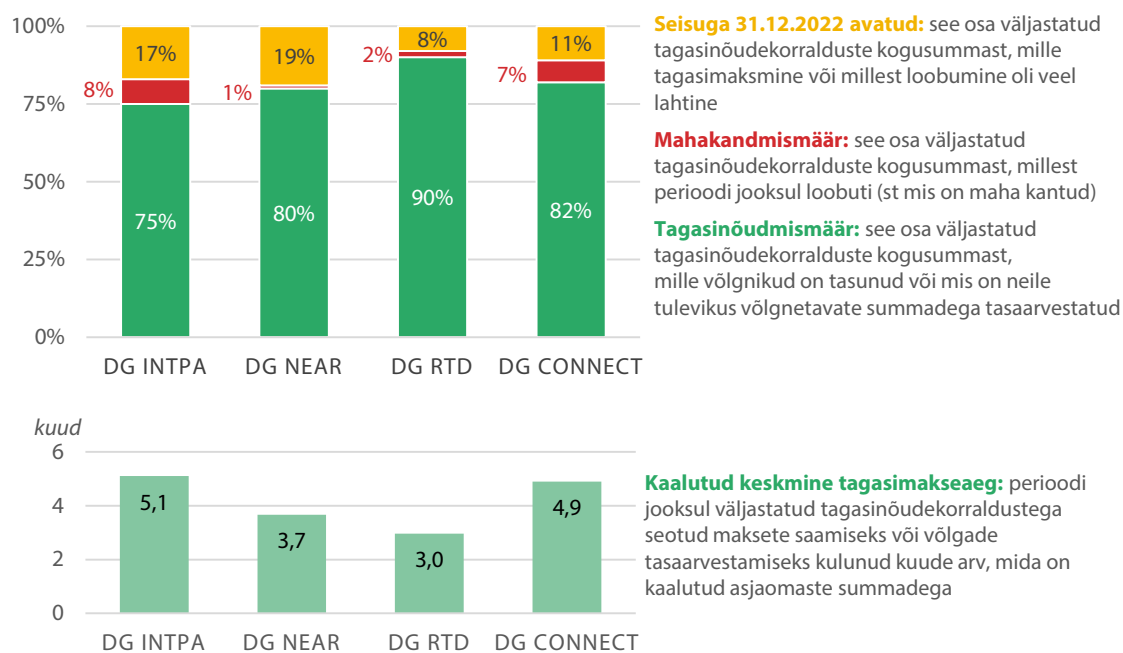
40 Komisjoni sisemenetlusi käsitleva 2018. aasta otsuse kohaselt peab komisjon saatma võlgnikule meeldetuletused 21 päeva jooksul alates täieliku makse kättesaamise tähtaja möödumisest ning ametlik märgukiri tuleb saata veel 21 päeva pärast. Tavaliselt ei järginud valitud peadirektoraadid neid tähtaegu. Komisjoni õigustalituse täitemenetluse alustamise taotlemiseks ei ole tähtaega ette nähtud. Meie analüüs näitab, et kõige pikemad viivitused tekivad siis, kui õigustalitusel palutakse alustada võlgnike suhtes täitemenetlust pärast seda, kui komisjon on saanud neile meeldetuletused ja ametlikud märgukirjad.

41 Oma ettepanekus muuta finantsmääruses sätestatud sissenõudmiseeskirju¹⁴ tunnistas komisjon, et tema praegused sissenõudmismenetlused on pikemad ja kulukamad juhtudel, kui

- võlgnikud vahetavad oma elukohta ilma komisjoni või ametlikku registrit teavitamata;
- komisjon peab maksma kohalikele advokaatidele ja täitevametnikele, et nad jälgiks juhtumit, mis läbib erinevaid menetlustappe riiklikes kohtutes;
- võlgnikud on maksejõuetud ja komisjon peab nõudest loobumiseks teavet koguma.

42 Analüüsisime andmeid tagasinõudekorralduste kohta, mille vaatlusalused neli peadirektoraati aastatel 2014–2022 õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste eest väljastasid. Peamised võla sissenõudmise tulemusnäitajad on esitatud [joonisel 8](#).

Joonis 8. Vähemalt 75% väljastatud tagasinõudekorralduste kogusummast tasuti, kuid pärast pikki viivitusi (2014–2022)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ABACi andmeida põhjal.

¹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (uuesti sõnastatud), COM(2022)223 final, artikkel 104.

43 Andmed näitavad, et välistegevuse peadirektooraatidel (DG INTPA ja DG NEAR) on rohkem raskusi võlgade sissenõudmisega, kuna sissenõudmismäärad on madalamad ja 2022. aasta lõpus tasumata võlad on suuremad kui teadusuuringute peadirektooraatidel (DG CONNECT ja DG RTD). See võib tuleneda välistegevuse ja sisepoliitika tegevuskeskkondade erinevustest. DG INTPA-l on eriti keeruline võlgu sisse nõuda, sest tema otseselt hallatavad tegevused hõlmavad rakendusasutusi, mis asuvad 130 riigis.

44 2022. aastal andis eelarve peadirektooraat komisjoni talitustele suunised¹⁵ OLAFi ja EPPO juurdlustega seotud tagasinõudmiste järelkontrolli kohta, eesmärgiga võimaldada suuremate summade tagasinõudmist lühema aja jooksul. Dokumendis viidati OLAFi poolt aastatel 2012–2020 esitatud finantssoovituste järelkontrollile, märkides, et kuigi peadirektooraadid püüdsid tagasi saada ligikaudu 50% soovitustega hõlmatud summade koguväärtusest, said nad tegelikult tagasi vaid 27%.

45 Samades suunistes kutsuti eelarvevahendite käsutajaid üles määrama saadaolevad summad kindlaks ja väljastama tagasinõudekorraldused ilma viivitusteta, tingimusel et see ei takista OLAFi ja EPPO poolleiolevaid juurdlusi. Samuti nähti ette nende juurdlustega seotud tagasinõudmiste parem järelevalve ja aruandlus.

46 2024. aastal, kui meie kohapealne audititöö oli lõpule viidud, tegi eelarve peadirektooraat ettepaneku uue algatuse kohta, et vähendada märkimisväärseid viivitusi komisjoni tagasinõudmisprotsessides¹⁶. Dokumendis märgiti, et tagasinõudmisprotsessile ei pöörata juhtimisel alati asjakohast tähelepanu ja et see nõuab mõnede tülikate menetluste tõttu ebaproportsionaalselt suuri ressursse. Eelarve peadirektooraat teatas, et 2023. aasta oktoobris oli tähtjaks tasumata võlgu 450 miljoni euro suuruses summas. Otsese ja kaudse eelarve täitmise raames kavandatud uued meetmed on järgmised:

- tagasinõudmise tulemuslikkuse standardid finantsmääruse nõuete kvantifitseerimiseks;
- nõuete täitmise järelevalve ja aruandlus tulemuslikkuse võrdlemiseks;

¹⁵ „Follow-up of recoveries as regards suspected fraud and other irregularities: Guidance to Commission departments“, veebruar 2022.

¹⁶ Teatis komisjonile: „An enhanced corporate strategy for the management of the Commission’s debtors“, veebruar 2024.

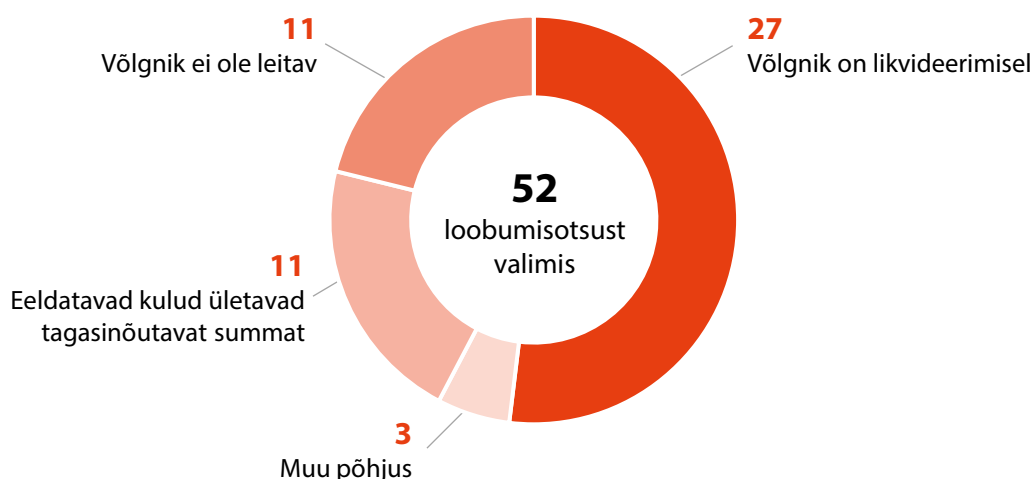
- o suurem vastutus koos asutusesiseste eskalatsioonimehhanismidega;
- o osaline tsentraliseerimine sünergia ja tõhususe saavutamiseks, ühendades loobumisotsused tagasinõudekorralduste kohta, mis hõlmavad samu võlgnikke, kuid mida haldavad komisjoni eri talitused.

Loobumisotsuseid mõjutavad viivitused sissenõudmisprotsessis ja võlgnike maksevõimelisus

47 Finantsmäärus võimaldab komisjonil võla maha kanda, loobudes vastavast sissenõudekorraldusest täielikult või osaliselt¹⁷. See on võimalik ainult teatavates olukordades, näiteks kui eeldatavad sissenõudmiskulud ületavad sissenõutava summa või kui võlga ei ole võimalik sisse nõuda selle aegumise või võlgniku maksejõuetuse tõttu.

48 Nelja peadirektoraadi 2021. aasta tegevusaruanded näitavad, et komisjon loobus aasta jooksul 10 miljonist eurost (2020. aastal 8 miljonist eurost). Vaatasime läbi valimi, kuhu kuulus 52 kokku 113-st komisjoni nelja peadirektoraadi poolt 2021. aastal välja antud loobumisotsusest, et hinnata, kas neis oli järgitud komisjoni sissenõudmismenetlusi ja kas võlgade kustutamise põhjused olid põhjendatud. Loobumisotsuste põhjused on kokkuvõtlikult esitatud [joonisel 9](#).

Joonis 9. Loobumisotsuste põhjused, 2021



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ABACi andmeida põhjal.

¹⁷ Finantsmääruse artikli 101 lõige 2.

49 Komisjoni esitatud dokumentide läbivaatamise põhjal leidsime, et tal oli võlgadest loobumiseks piisav põhjendus ja ta oli varem püüdnud neid sisse nõuda. Pikad viivitused täitemenetluste algatamisel vähendasid aga võlgade sissenõudmise tõenäosust. Lisaks märgime, et võlgnikud olid kas rahaliselt nõrgas seisus või ei olnud nõus ELi rahastamise nõuete mittetäitmise tagajärgedega. Komisjonil ei olnud sellises olukorras piisavalt vahendeid ELi finantshuvide kaitsmiseks, kuna puudusid realiseeritavad tagatised ja maksed võlgade tasaarvestamiseks (**4. selgitus**).

4. selgitus

Võlad, mis on maha kantud sissenõudmisega seotud probleemide tõttu väljaspool ELi

Komisjon palus kolmel Aasia Vaikse ookeani piirkonnas asuval ELi-välisel valitsusvälisel organisatsioonil tagasi maksta saadud eelmaksed, kui nad keeldusid täitmast oma toetuslepingute nõudeid. Valitsusvälised organisatsioonid keeldusid saadud raha tagasi maksmast ja komisjoni õigustalituse palgatud kohalik advokaat mitte ainult ei hinnanud õigusabikulusi suureks, vaid leidis ka, et mis tahes kohtumenetlus ei osutu tõenäoliselt edukaks. On tõsiasi, et riik, kus valitsusvälised organisatsioonid asuvad, ei tunnusta Euroopa kohtute täiteotsuseid ja valitsusvälistel organisatsioonidel oli vähe varasid. Need kolm võlga tuli maha kanda.

Komisjon jälgib jagatud eelarve täitmise raames tehtud õigusnormide vastaste kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise süsteemi, kui sellised kulutused mõjutavad ELi eelarvet

50 Kui õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi avastatakse põllumajanduse ja ühtekuuluvuse valdkonnas, peavad liikmesriigid ELi ja liikmesriikide õiguse kohaselt alusetult makstud summad (sealhulgas vajaduse korral trahvid ja intressid) toetusesaajatelt tagasi nõudma. Uurisime, kas komisjon teeb tõhusat järelevalvet selle üle, et liikmesriigid tagaksid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste korrektse registreerimise ja tagasinõudmise ilma tarbetute viivitusteta.

Komisjon jälgib liikmesriikide põllumajandusfondide vahendite tagasinõudmissüsteeme, kuna tagasinõuded mõjutavad ELi eelarvet

51 Põllumajandusfondide vahendeid kasutatakse kas ELi põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste, turumeetmete või liikmesriikide rakendatavate maaelu arengu programmide kaudu. Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) õiguslikus aluses on sätestatud üldine nõue, mille kohaselt peavad riiklikud ametiasutused registreerima õigusnormide vastaselt tehtud kulutused ning kandma võlgnetavad summad oma võlgnike registrisse 18 kuu jooksul alates nende kindlakstegemisest¹⁸.

52 Otsetoetuste ja turumeetmete (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond – EAGF) puhul peavad liikmesriigid kõik tagasinõutud summad pärast haldustasu mahaarvamist ELi eelarvesse tagastama. Tagastamine hõlmab tagasinõutud summade mahaarvamist järgmise kuu kulutaotluses komisjonile deklareeritud kuludest. Maaelu arengu (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond – EAFRD) puhul võivad liikmesriigid taaskasutada kõiki toetusesaajatelt tagasinõutud summasid, kuid ainult sama programmi raames. DG AGRI nõuab, et makseasutused jälgiksid võla sissenõudmist ühe aasta jooksul pärast viimast sündmust või meetet, mis on kohaldatava riikliku menetluse kohaselt asjakohane. Kui makseasutus kannab võla maha, olles võtnud kõik võimalikud meetmed õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmiseks¹⁹, võib ta selle summa ELi eelarve kuludesse kanda. Vastasel juhul tuleb kahju kanda liikmesriigi eelarvest.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 54.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 54 lõige 3.

53 Oma varasemates aruannetes oleme hinnanud eeskirjadevastaselt tehtud maksete tagasinõudmist ÜPP raames 2004. ja 2011. aastal²⁰:

- o 2004. aastal leidsime, et alusetute maksete tagasinõudmise määr oli 2002. aasta lõpuks väga madal (kumuleeritud tagasinõudmismäär alates 1971. aastast vaid 17%) ning suurt hulka vanu võlgu ei ole sisse nõutud ega maha kantud. Samuti leidsime, et puuduvad selged kriteeriumid, mille alusel otsustada, kas alusetud maksed, mida ei ole võimalik sisse nõuda, tuleks kanda liikmesriikide või ELi eelarve kuludesse, ning soovitasime komisjonil selle küsimusega tegeleda.
- o 2006. aastal võeti meie soovitusena kasutusele 50/50 reegel, mis annab liikmesriikidele stiimuli võlgu kiiremini sisse nõuda. Kui võlga ei ole tagasi makstud nelja aasta jooksul alates sissenõudekorralduse kuupäevast, või kaheksa aasta jooksul, kui sissenõudmine toimub liikmesriigi kohtu kaudu, peab 50% sissenõudmata jätmise finantstagajärgedest katma asjaomane liikmesriik ja 50% ELi eelarve, ilma et see piiraks asjaomase liikmesriigi kohustust jätkata sissenõudmismenetlust²¹. Seega on reegli kohaldamise seisukohalt tähtis võla tunnustamise kuupäev.
- o Jõudsime oma 2011. aasta auditis järeldusele, et liikmesriikide süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmiseks on alates 2004. aastast paranenud ning alates 2006. aastast sisse nõutud võlgade sissenõudmismäär on jõudnud 50% lähedale, seda ka 50/50 reegli tõttu. Sellegipoolest rõhutasime, et reegluga kaasnes ka oht, et liikmesriigid „juhivad“ aruandlus- ja mahakandmisprotsessi endale sobivas suunas, eelkõige viivitades võla tunnustamise kuupäevaga, et vältida või lükata edasi selle kohaldamist (ja sellest tulenevat riigieelarve kuludesse kandmist).

²⁰ Eriaruanne nr 03/2004 ühise põllumajanduspoliitika raames eeskirjade vastaselt tehtud maksete sissenõudmise kohta; eriaruanne nr 08/2011 alusetult tehtud maksete tagasinõudmise kohta ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas.

²¹ Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 32 lõige 5.

54 Analüüsisime andmeid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) tagasinõudmismäärade kohta.

- EAGFi puhul oli aastatel 2007–2022 avastatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kogusumma 2,4 miljardit eurot. 2022. aasta lõpuks nõuti tagasi 52% ning ülejäänud 48% kas kanti maha (9%) või oli veel tasumata (39%)²². Täheleandmises märkimisväärseid erinevusi liikmesriikide tagasinõudmis- ja mahakandmismäärades, nagu on näidatud *V lisa*. Tagasinõudmise määrad jäid vahemikku 17–92% ning loobumismäärad jäid vahemikku 0–48%.
- EAFRD puhul ei esita DG AGRI oma iga-aastases tegevusaruandes mingeid tagasinõudmise määrasid. DG AGRI-lt saadud andmete põhjal tegime kindlaks, et keskmine tagasinõudmismäär ajavahemikul 2015–2021 (valdkondades, kus andmed olid kättesaadavad) oli 78%.
- Kui võrrelda EAGFi ja EAFRD tagasinõudmismäärasid sarnastel perioodidel (2015–2021), võib täheldada, et EAFRD puhul, kus liikmesriigid saavad tagasinõutud vahendeid taaskasutada ja kaasrahastamise kaudu on kaasatud riigi vahendid, on tagasinõudmise määr oluliselt kõrgem (78%) kui EAGFi puhul (49%).
- EAGFi tagasinõudmismäärad toetusaja tasandil on üldiselt madalamad kui otsese ja kaudse eelarve täitmise raames kontrollitud programmide puhul (*IV lisa*).

55 Vaatasime läbi ka DG AGRI poolt liikmesriikide tagasinõudmissüsteemide üle eelarveaastal 2021 tehtud järelevalve tulemused. DG AGRI ning sertifitseerimisasutused tuvastasid 76 makseasutusest 18-s puudusi õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimisel ja tagasinõudmisel. Puudused olid seotud pikkade viivitustega (üle 18 kuu), millega makseasutused olid tuvastatud õigusnormide vastaseid kulutusi registreerinud, või sertifitseerimisasutuste teatatud probleemidega, nagu suutmatus toetusaja tagasi nõuda või võtta tasumata võlgade suhtes järelemeetmeid.

56 Kui liikmesriigid ei kõrvalda sertifitseerimisasutuste poolt tagasinõudmissüsteemides tuvastatud puudusi, võib DG AGRI rakendada finantskorrektsioone raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise raames või vastavuskontrolli menetluste kaudu, ning rakendas ajavahemikul 2010–2023 finantskorrektsioone kogusummas 513 miljonit eurot. Enamiku makseasutuste puhul, kelle eelarveaasta 2021 kohta teatatud tagasinõuetes oli puudusi, olid DG AGRI järelemeetmed auditi toimumise ajal veel pooleli. *5. selgituses* on toodud näide ühe järelemeetme kohta.

²² Tabel: DG AGRI 2022. aasta tegevusaruanne - lisad, lisa 7-5.4-2, lk 239.

5. selgitus

DG AGRI rakendatud finantskorrektsioon seoses puudustega Horvaatia makseasutuse tagasinõudmissüsteemis

Horvaatia sertifitseerimisasutus tuvastas juhtumeid, kus makseasutus algatas tagasinõudmise alles pärast määruses sätestatud 18-kuulist tähtaega. Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames palus DG AGRI Horvaatial kõiki võimalikke juhtumeid põhjalikult analüüsida. Sellest tulenevalt kinnitasid Horvaatia ametiasutused kokku 411 juhtumit, mille puhul esines puudusi riigi tagasinõudmissüsteemis (EAGF ja EAFRD). Veariski sisaldav kogusumma oli 0,8 miljonit eurot. DG AGRI rakendas vastava summa suhtes finantskorrektsiooni.

57 50/50 reeglit ei säilitatud uue ÜPP 2023–2027 jaoks kehtestatud tagasinõudmise nõuete hulgas ning ühtegi alternatiivset stiimulit välja ei pakutud. Leiame, et ilma 50/50 reeglita, mille tulemusel maksti perioodil 2015–2022 ELi eelarvesse tagasi 234 miljonit eurot, või alternatiivse stiimulita, nagu on kasutusele võetud maaelu arengu (punkti **54** kolmas alapunkt) või ühtekuuluvuse (punktid **58–63**) raames, on oht, et tagasinõudmise määr põllumajanduses väheneb.

Ühtekuuluvuse valdkonnas ei jälgi komisjon liikmesriikide tagasinõudmissüsteeme, sest õigusnormide vastaselt tehtud kulutused on välja jäetud ja need ei mõjuta ELi eelarvet

58 Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste kontrolli- ja kindlustandvat raamistikku muudeti programmitöö perioodil 2014–2020, kehtestades nõude, et liikmesriigid esitavad komisjonile iga-aastased kindlustandva teabe paketid, sealhulgas kinnitatud raamatupidamisaruanded, mille komisjon peab igal aastal heaks kiitma. See tõi kaasa muudatusi selles, kuidas liikmesriigid õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi kontrollivad ja korrigeerivad.

59 Liikmesriikide korraldusasutused peavad tegema kontrolle enne ja pärast tõendatud kulude komisjonile esitamist. Kui nad avastavad õigusnormide rikkumist seoses kuludega, mille EL on hüvitanud, kuid mida ei ole komisjonile veel raamatupidamise aastaaruandes esitatud, peavad nad õigusnormide vastaselt tehtud kulutused registreerima ja need raamatupidamise aastaaruandest välja jätma. Kui komisjonile juba esitatud kuludes avastatakse õigusnormide rikkumist, võisid liikmesriigid järgmises maksetaotluses kulud kohe välja jätta või kirjendada need raamatupidamise aastaaruandes poolelioleva tagasinõudena ja seejärel ELi kuludest pärast tagasimaksmist välja jätta. Programmitöö perioodil 2021–2027 ei ole viimast võimalust enam võimalik kasutada ja liikmesriigid peavad õigusnormide vastaselt tehtud kulutused tühistama²³.

60 Enne kui riiklikud auditeerimisasutused esitavad kinnitatud raamatupidamisaruanded komisjonile, kontrollivad nad toetusesaajate taotlusi, moodustades valimid kulutustest, mis eelarveaasta jooksul komisjonile esitati. Nende audititöö on kokkuvõtlikult esitatud iga-aastases kontrolliaruandes. Kõik avastatud õigusnormide vastased kulutused tuleks registreerida liikmesriigi süsteemis.

61 Ühtekuuluvuse õiguslik alus nõuab, et liikmesriigid korrigeeriks õigusnormide vastaselt tehtud kulutused ja nõuaksid toetusesaajatele alusetult makstud summad koos intressidega tagasi²⁴. Liikmesriigid peavad võtma parandusmeetmeid 12 kuu jooksul alates õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamisest ja algatama tagasinõudmismenetluse järgmise 12 kuu jooksul²⁵. Komisjon on välja andnud suunised, et aidata riiklikel ametiasutustel toetusesaajatelt õigusnormide vastaselt tehtud kulutused tagasi nõuda, milles ta märgib, et tühistatud õigusnormide vastaste kulutuste tagasinõudmine on riiklik küsimus²⁶.

62 Raamatupidamisaruannete kinnitamise eest vastutavad liikmesriikide sertifitseerimisasutused. Sertifitseerimisasutused peavad komisjonile igal aastal aru andma ka summade kohta, mis on tühistatud, tagasi nõutud, tagasinõudmisel (pooleliolevad tagasimaksed) või mida ei ole võimalik tagasi saada.

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määruse (EL) 2021/1060 artikli 98 lõige 3.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 122 lõige 2.

²⁵ Komisjoni 29. jaanuari 2016. aasta delegeeritud määruse (EL) 2016/568 artikli 2 punktid e ja f.

²⁶ Suunised liikmesriikidele tühistatud, sissenõutud ja sissenõutavate summade kohta ning summade kohta, mida ei ole võimalik tagasi saada, lk 7.

63 Komisjon kontrollib kulutuste tühistamist iga-aastaste kindlustandva teabe pakettide dokumentaalse läbivaatamise raames. Kuigi ühtekuuluvuse valdkonnas on ELi eelarve üldiselt kaitstud niipea, kui liikmesriigid on õigusnormide vastased summad tagasi võtnud, ei jälgi komisjon, kas liikmesriigid nõuavad tühistatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused toetusesaajatelt tagasi. Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine on peamine vahend, mis takistab toetusesaajatel edasisi rikkumisi toime panemast ja minimeerib ELi maineriske, kui ELi rahastatud projektide toetusesaajad leiavad, et parandusmeetmed on ebatõhusad.

Andmed, mida komisjon õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kohta avaldab, ei ole alati täielikud ja järjepidevad

64 Komisjon avaldab mitu aruannet, mis sisaldavad andmeid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja nende tagasinõudmiseks võetud edasiste meetmete kohta (punktid **15–18**). Eeldasime, et aruannetes esitatakse sidusrühmadele täielikud ja järjepidevad andmed ELi kuludes avastatud õigusnormide vastaste kulutuste kohta ning antakse teada, kuidas neid on läbipaistva ja usaldusväärse järelevalve huvides kontrollitud ja korrigeeritud.

Avaldatud andmed õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja parandusmeetmete kohta ei ole alati täielikud

65 Otsese ja kaudse eelarve täitmise kohta avaldatud andmed piirduvad ennetusmeetmetega (rahastamiskõlbmatud kulud, mis on väljamaksetaotlustest välja jäetud) ja parandusmeetmetega (välja antud tagasinõudekorraldused), mida komisjon aasta jooksul rakendas. Komisjoni avaldatavad dokumendid ei sisalda andmeid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kohta, mida ta aasta jooksul avastab ning oma kohalikesse auditandmebaasidesse kannab. Komisjoni andmed ennetus- ja parandusmeetmete kohta põhinevad rakendusaastal, mitte sellel, millal õigusnormide vastaselt tehtud kulutused avastati. Nagu **jooniselt 6** näha, võivad ajalised erinevused sõltuvalt peadirektoraadist ulatuda kuni kolme kuuni. Seetõttu ei ole võimalik saada andmeid aasta jooksul avastatud õigusnormide vastaste kulutuste kohta ega kindlaks teha, kuidas komisjon neid käsitles.

66 Mis puudutab jagatud eelarve täitmist, siis ei ole ei DG AGRI aasta tegevusaruandes ega aasta haldus- ja tulemusaruandes esitatud üldsummat aasta jooksul kontrollide ja auditite käigus avastatud ÜPP õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ega nendest tulenenud parandusmeetmete kohta. Komisjon ei esita eelarveaasta jooksul ühtekuuluvuse valdkonnas registreeritud õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste üldsummat. Ta on seisukohal, et kuna liikmesriigid jätaavad õigusnormide vastaselt tehtud kulutused oma kinnitatud raamatupidamisaruannetest välja, ei kajastu sellised kulud ELi raamatupidamisarvestuses ja neist ei pea aru andma.

67 Ühtekuuluvuse peadirektoraatide aasta tegevusaruandes esitatakse liikmesriikide andmed kontrollidele, audititele ja uurimistele järgnenud aasta jooksul rakendatud finantskorrektsioonide kohta. Eelarveaasta 2020–2021 arvnäitajad olid 2022. aasta aprilli seisuga DG REGIO puhul 557,6 miljonit eurot ja DG EMPLi puhul 67,9 miljonit eurot²⁷. Kokku avastati ja tühistati komisjonile ELi kaasrahastamiseks esitatud kuludes 625,5 miljoni euro väärtuses õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi. Komisjon ei avalda, kui suur osa neist summadest on toetusesaajatelt tagasi nõutud, sest see ei mõjuta ELi raamatupidamisarvestust.

68 Ainus dokument, mis sisaldab andmeid jagatud eelarve täitmise raames tehtud õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kohta, on finantshuvide kaitse aruanne. 2021. aasta finantshuvide kaitse aruandes²⁸ märgiti, et liikmesriigid teatasid rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis põllumajanduse valdkonnas pettusega seotud õigusnormide vastastest kulutustest koguväärtuses 30 miljonit eurot ja pettusega mitteseotud õigusnormide vastastest kulutustest koguväärtuses 204 miljonit eurot. Ühtekuuluvuse valdkonna vastavad näitajad on 1,624 miljardit eurot ja 812,9 miljonit eurot. Tuleb märkida, et finantshuvide kaitse aruandes esitatakse ainult üksiksummad, mis ületavad 10 000 eurot; oma varasemates aruannetes oleme sedastanud, et komisjon ei olnud liikmesriikide esitatud summade usaldusväärset süstemaatilist kontrollinud²⁹.

²⁷ DG REGIO 2021. aasta tegevusaruanne, 7. lisa, lk 140, ja DG EMPLi 2021. aasta tegevusaruanne, 7. lisa, lk 115.

²⁸ 33. aastaaruanne Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta, tabel 4, lk 36.

²⁹ Eriaruanne 06/2019, punkt 48; eriaruanne 01/2019, punktid 21–32.

Tagasinõudeid käsitlevad andmed ei ole alati järjepidevad

69 Analüüsisime erinevates väljaannetes esitatud arvandmeid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudekorralduste kohta, mille on 2021. aastal väljastanud käesoleva auditi käigus otsese ja kaudse eelarve täitmise raames kontrollitud neli peadirektoraati. **Tabelis 2** antakse ülevaade avaldatud teabest.

Tabel 2. Avaldatud dokumentides 2021. aastal väljastatud tagasinõudekorralduste kohta esitatud teave

Arvandmed 2021. aastal väljastatud tagasinõudekorralduste kohta avaldatud dokumentidest (miljonites eurodes)								
Dokument	DG INTPA	DG NEAR	Naabus ja maailm *	Välistegevus ja ühinemiseelne abi	DG CONNECT	DG RTD	Ühtne turg, innovatsioon ja digiüleminek **	Teadusuuringud ja innovatsioon
Aasta tegevusaruanded	8,4	15,4			3	3,5		
Aasta haldus- ja tulemusaruanne			21				19	
Finantshuvide kaitse aruanne				5,39				5,81

* Hõlmab DG ECHO, DG FPI, DG INTPA, DG NEAR ja DG TRADE andmeid.

** Hõlmab eelkõige DG CONNECT ja DG RTD ning rakendusametite ERCEA, INEA ja REA andmeid.

Allikas: peadirektoraatide 2021. aasta tegevusaruanded ning 2022. aastal avaldatud aasta haldus- ja tulemusaruanne ning finantshuvide kaitse aruanne.

70 Täheldasime järgmisi vastuolusid:

- o kahe välistegevuse peadirektoraadi, DG INTPA ja DG NEARi aasta tegevusaruannetes sisalduv 23,8 miljoni euro suurune summa (vastavalt 8,4 miljonit eurot ja 15,4 miljonit eurot)³⁰ ületab aasta haldus- ja tulemusaruandes naabruskonna ja maailma kohta esitatud üldsummat, mis hõlmab ka DG ECHO-t, DG FPI-d ja DG TRADE'i. Komisjon selgitas meile, et aasta haldus- ja tulemusaruandes esitatud teave sisaldas konsolideerimise tasandil kohandusi, mis olid vajalikud praeguse raamatupidamissüsteemi teatavate piirangute tõttu ja mis 2021. aastal aasta tegevusaruannetes ei kajastunud. Komisjon on selle küsimusega tegelenud, kandes kohandused käsitsi aasta tegevusaruannetesse ja ühtlustades eelarveaasta 2022 kohta avaldatud dokumentide esitusviisi;
- o finantshuvide kaitse aruandes³¹ esitatud nelja peadirektoraadiga seotud valdkondade tagasinõutud kogusummad on väiksemad kui aasta haldus- ja tulemusaruandes ning aasta tegevusaruannetes esitatud arvnäitajad. Erinevusi ei saa seletada finantshuvide kaitse aruandes esitatud teabega.

³⁰ DG INTPA 2021. aasta tegevusaruanne, 3. lisa, tabel 8, ja DG NEARi 2021. aasta tegevusaruanne, 3. lisa, tabel 8.

³¹ „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“, punkt 6.3.1, lk 159, tabel DM4, milles on ühendatud välistegevuse ja ühinemiseelse abi arvnäitajad.

71 Analüüsisime põllumajanduse (loodusvarad ja keskkond) 2021. aasta haldus- ja tulemusaruandes esitatud arvnäitajaid ning leidsime, et 2021. aastal võtsid liikmesriigid ennetus- ja parandusmeetmeid kokku 794 miljoni euro väärtuses. See hõlmas parandusmeetmeid summas 528 miljonit eurot enne aasta jooksul toetusesaajatele tehtud makseid, mis on kooskõlas DG AGRI aasta tegevusaruandega³². Leidsime aga ka, et mõningaid aasta haldus- ja tulemusaruandes avaldatud andmeid ei ole võimalik ühitada aasta tegevusaruandes esitatud andmetega, kuna kasutatud andmete ajastus on erinev³³:

- o 2021. aasta haldus- ja tulemusaruandes teatati, et 2021. aastal ja varasematel aastatel toetusesaajate suhtes tehtud kontrollide tulemusel taaskasutasid liikmesriigid õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi 244 miljoni euro suuruses summas. Selle arvu vastavust DG AGRI aasta tegevusaruandes esitatud teabele ei saa kontrollida;
- o komisjoni rakendatud parandusmeetmed hõlmavad „191 miljoni euro ulatuses korrektsioone, mille liikmesriigid on toetusesaajatele pärast makse tegemist määranud ja ELi eelarvesse tagasi maksnud“³⁴. Kuigi see summa maksti 2021. aastal ELi eelarvesse tagasi, toimus kontrollide tegemine ja tagasimaksetaotluste väljastamine 2021. aastal ja varasematel aastatel. Komisjon selgitas meile, et see summa koosneb peamiselt 112,7 miljonist eurost Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondile, mida kinnitab peadirektoraadi aasta tegevusaruanne³⁵, ja 68,6 miljonist eurost maaelu arengu projektidele, mis sisaldus komisjoni finantskontodel ja mida ei ole aasta tegevusaruandes kajastatud.

³² 2021. aasta haldus- ja tulemusaruanne – III köide, lk 32, ja DG AGRI 2021. aasta tegevusaruanne, tabel 2.1.1.3.1-6, lk 70.

³³ Aasta tegevusaruanne koostatakse liikmesriikide iga-aastaste kindlustandva teabe pakettide andmete põhjal, aasta haldus- ja tulemusaruandes kasutatakse aga komisjoni raamatupidamissüsteemi andmeid.

³⁴ 2021. aasta haldus- ja tulemusaruanne – III köide, lk 32.

³⁵ DG AGRI 2021. aasta tegevusaruanne – lisad, 7. lisa, lk 264, tabel 5.2-2.

72 Ühtekuuluvusvaldkonnas rakendasid liikmesriigid aasta haldus- ja tulemusaruande andmetel 2021. aastal 3,763 miljardi euro väärtuses ennetus- ja parandusmeetmeid³⁶, mis sisaldab punktis **67** mainitud finantskorrektsioone. See on ELi osa liikmesriikide poolt komisjonile deklareeritud kuludes tehtud tühistamistest ja mahaarvamistest. Summa ei vasta ühtekuuluvuspoliitika peadirektooriate – DG REGIO ja DG EMPL – 2021. aasta tegevusaruannetes esitatud 3,204 miljardile eurole ja 838 miljonile eurole, sest arvesse on võetud ka riikidepoolset kaasrahastamist³⁷. See korrigeeriti 2022. aasta tegevusaruannetes, kus on ära näidatud ELi osakaal.

³⁶ 2021. aasta haldus- ja tulemusaruanne – III köide, „Ühtekuuluvus, vastupanuvõime ja väärtused“, lk 32.

³⁷ Regionaal- ja linnapoliitika 2021. aasta tegevusaruanne – lisad, tabel lk-l 140, ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse 2021. aasta tegevusaruanne – lisad, tabel lk-l 115–116.

Järeldused ja soovitused

73 Meie järelduse kohaselt on komisjoni süsteemid ELi vahendite saajate kantud õigusnormide vastaste kulutuste haldamiseks ja seireks osaliselt mõjusad. Komisjon tagab õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste täpse ja kiire registreerimise, kuid nende tagasinõudmiseks nii otsese kui kaudse eelarve täitmise raames kulub liiga kaua aega. Mis puudutab jagatud eelarve täitmist, siis tagasinõudmata õigusnormide vastaste kulutuste suur osakaal põllumajanduses ja asjaolu, et tagasinõudmismäärad ei ole alates 2006. aastast paranenud, näitavad, et komisjoni järelevalve üksi ei pruugi olla piisav, et tagada liikmesriikide tagasinõudmissüsteemide tõhus toimimine. Ühtekuuluvuse valdkonnas on ELi eelarve kaitstud niipea, kui õigusnormide vastaselt tehtud kulutused on väljamaksetaotlustest eemaldatud, ning komisjon ei jälgi, kas need summad nõutakse hiljem toetusesaajatelt tagasi. Lisaks on komisjoni poolt õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja järgnevate parandusmeetmete kohta esitatava teabe kasulikkus piiratud, sest see ei ole alati täielik ja järjepidev.

74 Otsese ja kaudse eelarve täitmise raames ellu viidud tegevuste audititest ja kontrollitoimingutest moodustatud valimi kontrollimine näitas, et komisjon registreeris õigusnormide vastaselt tehtud kulutused nõuetekohaselt ja õigeaegselt (punktid **26–28**). Tähelepanu siiski, et välistegevuse puhul ei ole süsteemsete õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste finantsmõju komisjoni juhtimissüsteemides kajastatud. Seda seetõttu, et audiitorid ei ole lepinguliselt kohustatud täiendavalt kontrollima õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, mis võivad olla olemuselt süsteemsed, ning komisjon ei taga, et süsteemsed õigusnormide vastaselt tehtud kulutused ei mõjuta muid toetusi, mida samad rakendusasutused on saanud (punkt **30**). Risk, et süsteemsetest õigusnormide vastaselt tehtud kulutustest ei teatata, on eriti suur ÜRO asutuste puhul, kuna kontrollide ulatus on piiratud (punkt **31**).

1. soovitus. Uurida süsteemsete õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste finantsmõju välistegevuse valdkonnas

Komisjon peaks tagama, et selliste õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste, mis võivad olla olemuselt süsteemsed, täielik finantsmõju määratakse kindlaks, registreeritakse ja korrigeeritakse vajaduse korral asjaomaste ELi rahastatavate tegevuste täiendava kontrollimise abil.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026. aasta juuni

75 Leidsime, et tavaliselt kulub sellest, kui rakendusasutus oli ELi rahastatava tegevuse ellu viinud, komisjoni poolt tagasinõudekorralduste väljastamiseni 14–23 kuud. Välistegevuse valdkonnas kulub ära kuulamismenetlustele tavaliselt viis kuni üheksa kuud kauem kui sisepoliitika puhul. Ka siis, kui arvesse võtta kahe eelarve täitmise viisi olemuslikke erinevusi, aitab ühise audititalituse poolt teadusuuringute valdkonnas pakutav seire ja järelevalve vähendada aega, mis kulub õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks ja korrigeerimiseks (punktid **33–37**).

76 Samuti leidsime, et tasumata tagasinõudekorralduste puhul kulub komisjoni talitustel tavaliselt 5–8 lisakuud, et algatada täitemenetlus vahendite sissenõudmiseks (punktid **38–43**). Viivitused õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmisel vähendavad komisjoni võimalusi saada tagasi kõik võlgnetavad summad, eriti kui rakendusasutused ei suuda või ei taha oma võlgu tagasi maksta (punktid **48 ja 49**). Eelarve peadirektoraat on hiljuti meetmeid võtnud viivituste vähendamiseks komisjoni tagasinõudmisprotsessis (punktid **44–46**). Kui need on täielikult ellu viidud, võib see aidata kõrvaldada viivitusi täitemenetlustes juhtudel, kui võlgnikud ei maksa pärast komisjoni poolt lõpliku või ametliku märgukirja esitamist ELi vahendeid tagasi.

2. soovitus. Parandada audititöö kavandamist välistegevuse valdkonnas, et vähendada õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kindlakstegemiseks kuluvat aega

Komisjon peaks lühendama aega, mis kulub välistegevuse valdkonnas ELi rahastatavate meetmete lõpuleviimisest kuni korrigeeritavate õigusnormide vastaselt tehtud kulutusteni kindlakstegemiseni,

- a) vaadates läbi oma auditi kavandamise metoodika, nii et järelkontrollle tehtaks niipea, kui komisjon on saanud nõuetele vastavad finantsaruanded;
- b) kasutades seiremenetlusi ja -vahendeid, mis võimaldavad auditiprotsessi hoolikamat jälgimist, et vähendada ära kuulamismenetluste kestust.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025. aasta lõpp

77 Jagatud eelarve täitmise korral on liikmesriikidel esmane vastutus õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise eest. Põllumajanduses, kus komisjon jälgib liikmesriikide süsteeme, oli makseasutuste poolt alates 2007. aastast väljastatud otsetoetuste ja turumeetmetega seotud tagasinõudekorraldustest summas 2,4 miljardit eurot 48% 2022. aasta lõpus lootusetuks tunnistatud või veel tasumata. Lisaks on EAGFi tagasinõudmismäärad toetusesaajate tasandil üldiselt madalamad kui otsese ja kaudse eelarve täitmise puhul. 50/50 reegel, mille eesmärk oli julgustada makseasutusi võlgu õigeaegselt sisse nõudma, 2023.–2027. aasta ühises põllumajanduspoliitikas enam ei kehti. Ilma tagasinõudmise stiimulita on oht, et tagasinõudmise määr põllumajanduses väheneb (punktid [51–57](#)).

3. soovitus. Hinnata vajadust täiendavate stiimulite järele, et liikmesriigid suurendaksid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmismäära põllumajanduses

Selleks et tagada, et liikmesriigid nõuavad ÜPP raames õigusnormide vastaselt tehtud kulutused kiiremini tagasi, samuti tagasinõudmismäärade parandamiseks peaks komisjon kaaluma täiendavate stiimulite lisamise vajalikkust järgmisel programmitöö perioodil.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025. aasta lõpp

78 Ühtekuuluvuse valdkonnas korrigeerivad liikmesriigid õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, eemaldades need tõendatud kuludest kohe pärast nende avastamist. See tähendab, et ELi eelarve on kaitstud, kui õigusnormide vastaselt tehtud kulutused on avastatud ja eemaldatud. Komisjon ei jälgi, kas liikmesriigid nõuavad eemaldatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused toetusesaajatelt tagasi. Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine on peamine vahend, mis tõkestab toetusesaajate edasist ebaseaduslikku tegevust ja vähendab ELi maineriske (punktid [59–63](#)).

79 Leidsime, et teave, mille komisjon avaldab õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste, tagasinõuete ja muude parandusmeetmete kohta, ei ole alati täielik ja järjepidev. Üheski komisjoni avaldatavas dokumendis ei anta täielikku ülevaadet tuvastatud õigusnormide vastastest kulutustest ja seosest võetud parandusmeetmetega (punktid [65–72](#)).

4. soovitus. Esitada tuvastatud õigusnormide vastaste kulutuste ja võetud parandusmeetmete kohta täielik teave

Komisjon peaks esitama oma iga-aastastes tegevusaruannetes andmed järgmise kohta:

- a) aasta jooksul tuvastatud õigusnormide vastased kulutused ja võetud parandusmeetmed;
- b) õigusnormide vastaselt tehtud kulutused, mis tehti kindlaks eelneva(te)l aasta(te)l, kuid mille suhtes ei olnud eelmise aasta lõpuks parandusmeetmeid lõpule viidud, ning jooksval eelarveaastal võetud parandusmeetmed.

Soovituse täitmise tähtaeg: juuni 2026

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 22. märtsi 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks, registreerimiseks ja nendest teatamiseks, ning valitud ELi programmide parandusmeetmed

Loodusvarad (põllumajandus)

Makseasutused teevad kõigi toetusesaajate halduskontrolle ja kohapealseid kontrolle ning saadavad statistika iga aasta 15. juuliks DG AGRI-le. Kohapealsete kontrollide katvuse määr on tavaliselt 5%, kuid see on meetmete kaupa erinev.

Sertifitseerimisasutused kontrollivad ja kinnitavad makseasutuste raamatupidamise aastaaruandeid, nende sisekontrollimenetlusi, tagasinõudmissüsteeme ning ELi hüvitatavate kulude seaduslikkust ja korrektsust. Samuti teevad nad valikuliselt uuesti iga makseasutuse tehtud kohapealseid kontrolle. Makseasutused esitavad oma raamatupidamise aastaaruanded ja sertifitseerimisaruaanded DG AGRI-le kontrollimiseks ja heakskiitmiseks iga aasta 15. veebruariks.

Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste või hooletuse korral peavad liikmesriigid nõudma toetusesaajatelt alusetult makstud summad (vajaduse korral koos trahvidega) tagasi 18 kuu jooksul alates kontrolliaruande kinnitamisest või kättesaamisest³⁸. Tagasinõudetaotluse esitamisel peavad makseasutused kandma võlgnetavad summad oma võlgnike registrisse ja kontrollima võla sissenõudmist ühe aasta jooksul alates viimasest asjakohasest sündmusest või meetmest, tuginedes riiklikule menetlusele³⁹.

Liikmesriigid võivad kõiki tagasinõutud summasid maaelu arengu programmides taaskasutada, kuid nad peavad tagastama kõik otsetoetuste ja turumeetmetega seotud tagasinõutud summad ELi eelarvesse sihtotstarbelise tuluna pärast 20% haldustasu mahaarvamist (nõuetele vastavuse puhul 25%). Tagastamine hõlmab tagasinõutud summa (sh trahvide ja intressi) mahaarvamist järgmise kuu kulutaotlusest.

³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 54 lõige 1.

³⁹ DG AGRI suunis „Key and ancillary controls concerning irregularities and debts management and control systems in relation to conformity clearance procedures launched as from 1.1.2015“, II jagu.

Makseasutused võivad otsetoetuste tagasinõuded tasaarvestada samale toetusesaajale tehtavate tulevaste maksetega. Nad ei saa seda aga teha turumeetmeteks (EAGFi raames) ette nähtud ELi vahendite tagasinõudmisel ja maaelu arengu meetmete lõpuleviimisel, kus edasisi makseid ette nähtud ei ole.

Kui makseasutus kustutab võla pärast põhjalikku sissenõudmismenetlust, võib ta selle järgmises kulutaotluses ELi eelarve kuludesse kanda; vastasel juhul peab kahju kandma riigieelarve. Kuni 2022. aastani kohaldasid makseasutused 50/50 reeglit, kui nad ei saanud võlga sisse nõuda nelja aasta jooksul (kaheksa aasta jooksul, kui tegemist oli kohtumenetlusega), mis tähendab, et kulud jagati võrdselt ELi ja liikmesriikide eelarvete vahel. Pärast selle mehhanismi rakendamist pidid makseasutused jätkama oma sissenõudmismenetlusi, vastasel juhul pidid nad kandma kogu kahju ise ja kandma tulemused oma järgmisesse raamatupidamise aastaaruandesse.

DG AGRI teeb piiratud ulatuses kohapealseid kontrole iga-aastase raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise ning mitmeaastaste vastavusauditite külastuste raames. Raamatupidamisarvestuse kontrollimine ja heakskiitmine hõlmab makseasutuste raamatupidamisarvestuse täielikkust, täpsust ja õigsust, vastavusauditite (DG AGRI tegi 2022. aastal 92 vastavusauditit) eesmärk on aga kuludest välja jätta need kulud, mida ei tehtud kooskõlas eeskirjadega. Kui komisjon avastab õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, peavad makseasutused taotlema lõplikelt toetusesaajatelt hüvitamist ja seejärel tagastama tagasinõutud summad ELi eelarvesse⁴⁰.

Ühtekuuluvus

Korraldusasutused teevad kõigi maksetaotluste halduskontrole ja toetusesaajatelt saadud maksetaotluste valimite kohapealseid kontrole. Kõik tuvastatud rahastamiskõlbmatud summad arvatakse neile hüvitatavatest summadest maha, või nad taotlevad tagasimaksmist, kui toetusesaajatele makstavad summad ei ole piisavad. Komisjon ei nõua korraldusasutustelt andmete esitamist rahastamiskõlbmatute summade kohta.

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 43.

Kui korraldusasutused avastavad komisjonile juba deklareeritud kuludes õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi, arvavad nad õigusnormide vastaselt makstud summa maha, kuna see ei vasta kaasrahastamise saamise tingimustele ja seda ei tohiks komisjonile deklareeritud kulude hulka arvata. Korraldusasutustel on komisjonile teatatud rahastamiskõlblike kulude korrigeerimiseks kaks võimalust:

- o nad võivad neid summasid näidata tühistatud rahastamiskõlblike kuludena. Sellisel juhul võivad nad ELi rahalisi vahendeid uuesti kasutada sama rakenduskava jaoks, millest need välja jäeti;
- o nad võivad jätta õigusnormide vastaselt tehtud kulutused rakenduskavadesse seniks, kuni on need toetusesaajalt tagasi saanud. See variant annab likviidsuse eelise, kuid korraldusasutustel on pärast vahendite tagasisaamist vähem aega nende taaskasutamiseks. Seda võimalust kasutasid programmitöö perioodil 2014–2020 ainult viis liikmesriiki ja praegusel perioodil seda enam ei eksisteeri.

Sertifitseerimisasutused vastutavad komisjonile esitatud lõplike raamatupidamise aastaaruannete tõendamise eest. Nad konsolideerivad korraldusasutuste esitatud „korrigeeritud“ arvandmed ja rakendavad mis tahes muid korrektsioone, mis tuleb raamatupidamisarvestuses teha pärast auditeerimisasutuste, komisjoni või kontrollikoja tehtud kontrole. Lisaks teevad sertifitseerimisasutused ise kontrole, mille tulemusel võidakse kulusid pidada suure riskiga kuludeks ja liigitada need jooksva hindamise alla kuuluvateks kuludeks. Kuigi need on osa raamatupidamisarvestusest, tuleb seda liiki kulud esitada eraldi ja komisjon ei kaalu nende kaasrahastamist. Pärast täiendavat kontrolli võib need summad järgnevates maksetaotlustes osaliselt või täies mahus uuesti esitada.

Enne kui korraldusasutused esitavad raamatupidamise aastaaruanded komisjonile, kontrollivad ka auditeerimisasutused toetusesaajate taotlusi, moodustades valimid väljamaksetaotluste kulutustest, mille korraldusasutused on eelarveaasta jooksul komisjonile esitanud. Nende audititöö on kokkuvõtlikult esitatud iga-aastases kontrolliaruandes. Tegevusauditite käigus avastatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused parandatakse raamatupidamise aastaaruandes. Kui nende töö tulemusel on koguveamäär üle 2%, on nad kohustatud tegema täiendavaid ekstrapoleeritud finantskorrektsioone, et viia jääkrisk alla 2% olulisuse läve.

Iga-aastane kindlustandva teabe pakett, mille liikmesriigid komisjonile esitavad, sisaldab programmitöö perioodiks heaks kiidetud rakenduskavade raamatupidamise aastaaruandeid, auditeerimisasutuste iga-aastaseid kontrolliaruandeid, nende auditiarvamusi, iga-aastaseid kokkuvõtteid ja korraldusasutuste kinnitusi. Komisjon kontrollib neid dokumente.

Komisjon auditeerib ka riskianalüüside abil valitud riiklike ametiasutusi. Nendel audititel on erinevad eesmärgid, nagu nõuetele vastavus, faktide kogumine, temaatika, süsteemid ja tulemusnäitajate usaldusväärsus, ning need võivad hõlmata liikmesriikide auditeerimisasutuste tehtud kontrollide uuesti tegemist. Selliste auditite tulemusel tehakse peamiselt finantskorrektsioone, mille tulemusel jaotavad riiklikud ametiasutused need summad tavaliselt oma rakenduskavades ümber. Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamise korral vastutavad liikmesriigid toetusesaajate suhtes parandusmeetmete võtmise eest.

Sise- ja välispoliitika

Tavaliselt palkab komisjon eraaudiitorfirmad, et kontrollida selliste kulude rahastamiskõlblikkust, mille rakendusasutused on deklareerinud seoses komisjoni poolt otse või kaudselt hallatavate projektilepingute või kokkulepetega. Neid kontrole võib teha aasta auditikava raames riskianalüüsi alusel valitud projektide põhjal või allesjäänud veamäära mõõtmise raames juhuslikult valitud projektide põhjal. Mõni leping või kokkulepe võib kohustada rakendusasutusi palkama eraaudiitorfirmasid komisjonile esitatavate finantsaruannete auditeerimiseks.

Teadusuuringute peadirektoraadid on loonud ühise audititalituse, et palgata raamlepingu alusel eraaudiitorfirmasid või viia läbi auditeid oma töötajate abil. Kui auditeid viivad läbi eraaudiitorfirmad, teeb ühise audititalituse esindaja nende töö üle põhjalikku seiret. Enne kui palgatud audiitorid väljastavad oma lõplikud auditiaruanded, arutavad ühine audititalitus ja palgatud audiitorid auditeeritavatega auditileide ärakuulamismenetluse käigus. Ühine audititalitus registreerib õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste täieliku mõju auditi haldusandmebaasis AUDEX, mis kannab andmed automaatselt üle SyGMa toetuste haldamise süsteemi, et eelarvevahendite käsutajad saaksid läbi viia täiendava lühikese ärakuulamismenetluse, saates auditiaruanded rakendusasutustele enne teatatud õigusnormide vastaste kulutuste suhtes parandusmeetmete võtmist.

Ka välistegevuse peadirektoraadid on sõlminud eraaudiitorfirmade palkamiseks raamlepingu. Auditijuhid teevad koostööd eelarvevahendite käsutajatega, et palgata audiitoreid ja nende tööd koordineerida, kinnitades auditiaruannete kavandid enne nende lõplikku esitamist. Seejärel saadavad eelarvevahendite käsutajad lõplikud auditiaruanded rakendusasutustele, kes võivad avastatud õigusnormide vastaseid kulutusi kommenteerida ja täiendavaid tõendeid esitada. Ära kuulamismenetluse lõpus otsustavad eelarvevahendite käsutajad, milliseid parandusmeetmeid võtta õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste suhtes, mille nad on kinnitanud.

Välitegevuse valdkonnas haldab komisjon mõningaid kulusid kaudselt koos rakenduspartneritega, nagu rahvusvahelised organisatsioonid ja avalik-õiguslikud asutused, kellele liikmesriigid on andnud rahalise tagatise. Komisjon tugineb nende juhtimissüsteemidele, et toetusesaajate kantud õigusnormide vastaselt tehtud kulutused avastada ja tagasi nõuda. Komisjon on kehtestanud sambapõhise hindamise meetodika⁴¹ tagamaks, et tema rakenduspartnerid kaitsevad ELi finantshuve samaväärsel tasemel nagu komisjon otsese eelarve täitmise puhul.

Komisjon ja ÜRO on koostöö tegemise eesmärgil sõlminud finants- ja haldusraamistiku lepingu. Ühine seisukoht võrdlustingimuste kasutamise kohta kulude kontrollimisel piirab valimeid, mille võib moodustada sellise tegevuse rahastamiskõlblikkuse kontrollimiseks, mida ÜRO asutus on hallanud ELi vahenditega⁴². Valimi suurus ei tohi ületada 40 tehingut asutuse esmaste tehingute nimekirjast ja 20% teatatud kuludest. Kui nimekiri sisaldab rakenduspartneritega tehtud tehinguid, mis nõuavad alamtasandi valimi moodustamist, võib kuni viie valimisse kuuluva tehingu kohta valida kuni 20 täiendavat kirjet. Kulude kontrollijatel ei ole lubatud kontrollitud tõendavate dokumentide koopiald säilitada.

Komisjoni eelarvevahendite käsutajad korrigeerivad õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi tagasinõudmise või järgnevate maksete vähendamise teel. Komisjon käsitleb tagasinõutud vahendeid sihtotstarbelise tuluna.

Eelarvevahendite käsutajad vastutavad saadaolevate summade eelarvestuse koostamise, sissenõuete kindlaksmääramise, nende ABACis kajastamise ning tagasinõudekorralduste ja võltsade väljastamise eest. Enne heakskiitmise lõpuleviimist ABACis kontrollib komisjoni peaarvepidaja tagasinõudekorraldusi, et tagada kõigi vajalike nõuete täitmine ja tõhusa tagasinõudmismenetluse tagamiseks vajalike meetmete võtmine.

⁴¹ Sisekontrolliga seotud 1. sammu hõlmab ka vigade, pettuste ja õigusnormide rikkumise ennetamist, avastamist ja parandamist.

⁴² 2020. aasta märtsi ühine seisukoht kulude kontrollimise pädevuse kasutamise kohta toimingute puhul, mida rakendavad ÜRO organisatsioonid, kes on ELi-ÜRO-FAFA allakirjutanud osalised.

Kui võlgnik ei ole nõuet võlateates sätestatud tähtjaks tasunud, edastatakse tagasinõudekorraldus eelarve peadirektoraadi võlahaldusosakonnale. Kui võlgnik ka pärast meeldetuletuse ja ametliku märgukirja saatmist võlga ei tasu ning seda ei ole võimalik tasaarvestada või pangatagatise vastu kustutada, kutsub peaarvepidaja eelarvevahendite käsutajat üles sundtäitmist rakendama. Selleks saadab eelarvevahendite käsutaja taotluse koos tõendavate dokumentidega komisjoni õigustalitusele. Sundtäitmist võib rakendada võlgniku vara suhtes: kas komisjoni otsuse vastuvõtmisega (ELi toimimise lepingu artikkel 299) või kohtumenetluse teel.

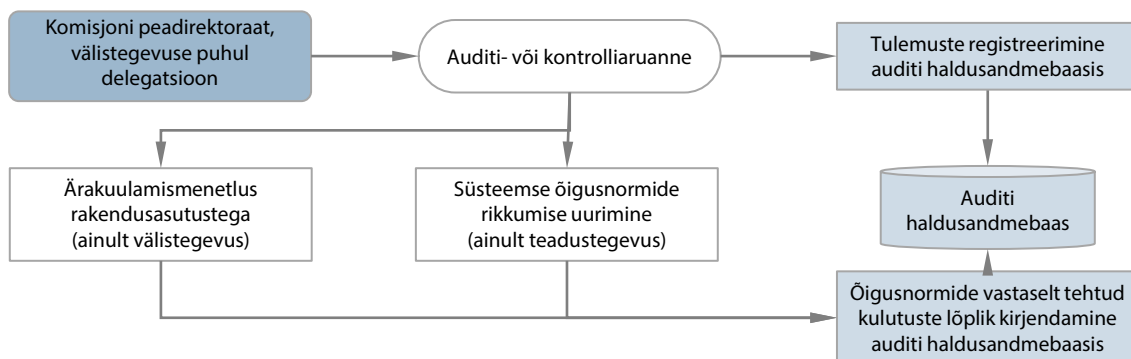
Eelarvevahendite käsutajad võivad võla sissenõudmisest loobuda järgmistel juhtudel⁴³:

- a) kui prognoositavad sissenõudmiskulud ületavad sissenõutava summa ja loobumine ei kahjusta ELi mainet;
- b) kui saadaolevat summat ei ole võimalik sisse nõuda selle aegumise, võlateate saatmisega viivitamise või võlgniku maksejõuetuse tõttu;
- c) kui sissenõudmine ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

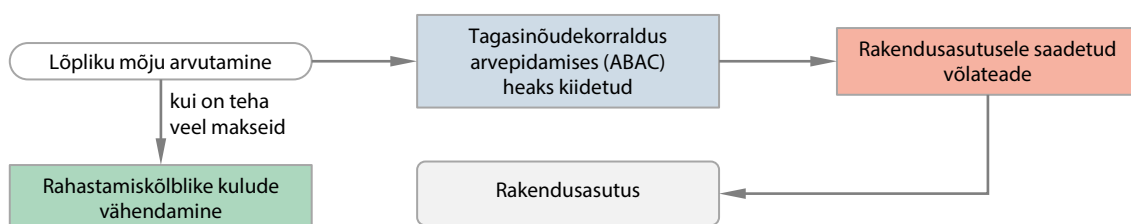
⁴³ [Finantsmääruse](#) artikli 101 lõige 2.

II lisa. Euroopa Komisjoni süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks ning parandusmeetmete võtmiseks otsese ja kaudse eelarve täitmise raames

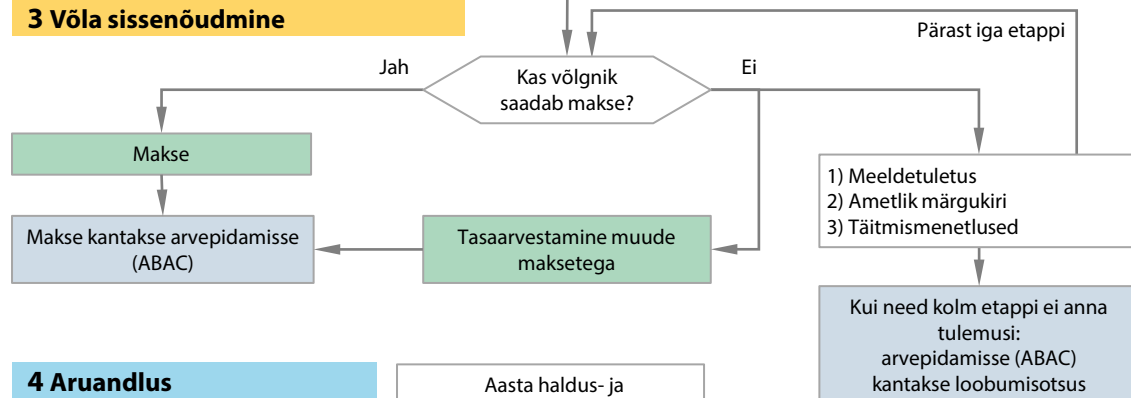
1 Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste kindlakstegemine



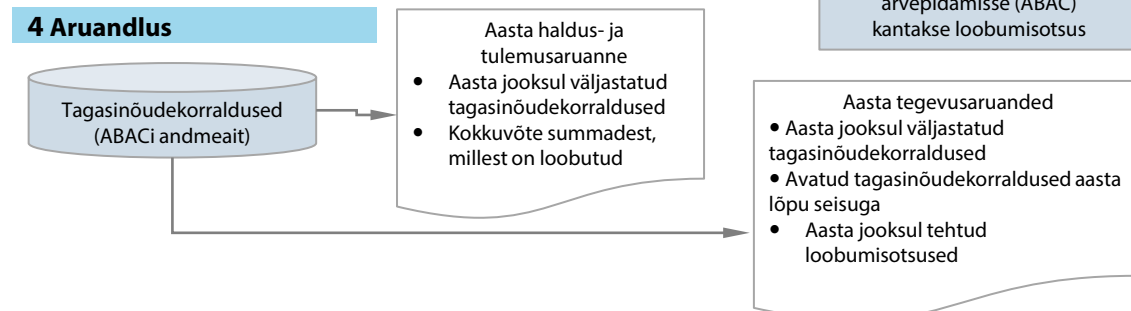
2 Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste korrigeerimine



3 Võla sissenõudmine



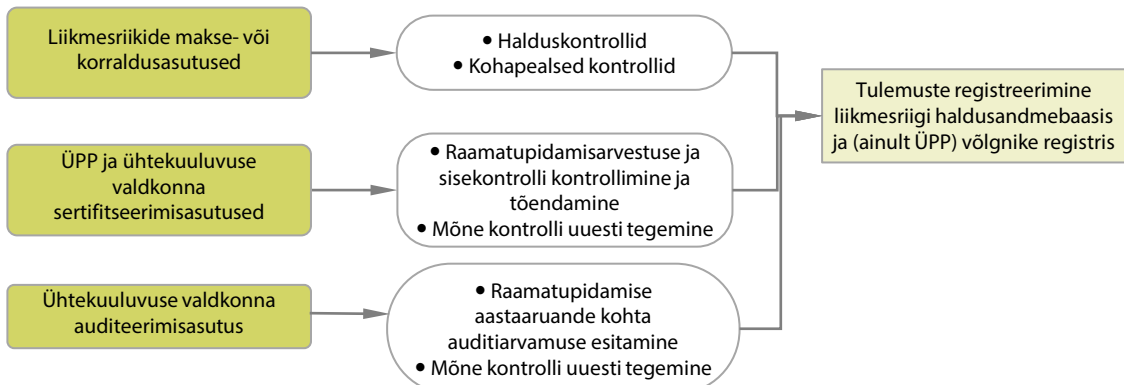
4 Aruandlus



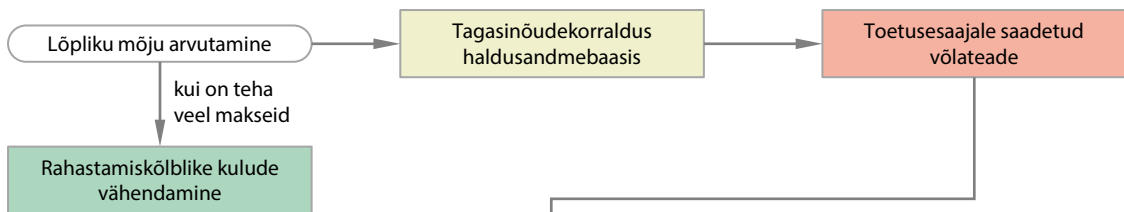
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

III lisa. Liikmesriikide süsteemid õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamiseks ja parandusmeetmete võtmiseks jagatud eelarve täitmise raames

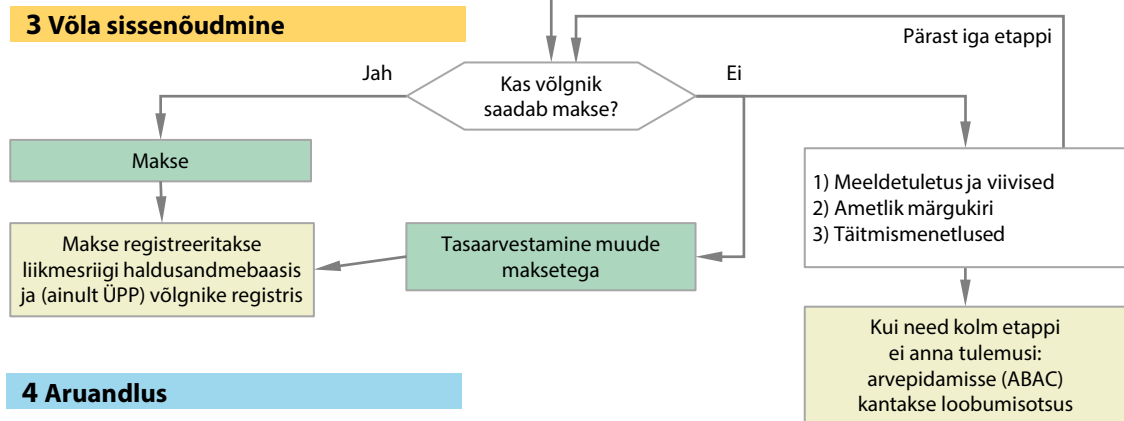
1 Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamine



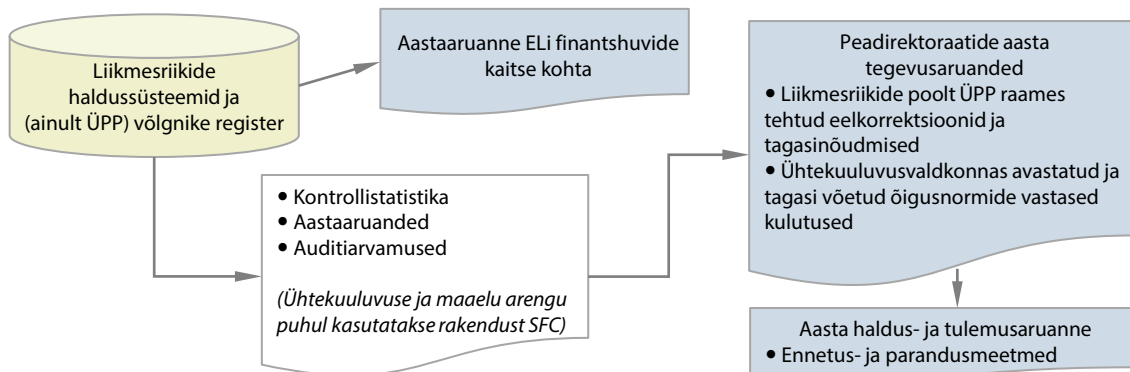
2 Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste korrigeerimine



3 Võla sissenõudmine



4 Aruandlus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

IV lisa. Valitud komisjoni peadirektoraatide õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmismäärad

		Tagasinõudmismäär aasta lõpu seisuga									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Tagasinõudekorralduse väljastamise aasta	2014	14%	28%	32%	33%	34%	38%	39%	39%	47%	
	2015		45%	61%	64%	67%	72%	73%	77%	81%	
	2016			39%	41%	45%	46%	47%	48%		
	2017				21%	32%	35%	36%	38%	40%	
	2018					50%	60%	66%	69%	70%	
	2019						26%	35%	38%	43%	
	2020							37%	49%	54%	
	2021								27%	56%	
	2022									39%	

		Tagasinõudmismäär aasta lõpu seisuga									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Tagasinõudekorralduse väljastamise aasta	2014	54%	88%	91%	92%	93%	93%	93%	93%	93%	
	2015		65%	87%	93%	93%	93%	93%	93%	94%	
	2016			71%	96%	97%	97%	98%	98%		
	2017				50%	78%	80%	80%	80%	80%	
	2018					79%	96%	96%	96%	96%	
	2019						70%	91%	93%	96%	
	2020							77%	81%	82%	
	2021								49%	51%	
	2022									79%	

		Tagasinõudmismäär aasta lõpu seisuga									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Tagasinõudekorralduse väljastamise aasta	2014	44%	72%	76%	78%	78%	78%	78%	78%	78%	
	2015		64%	86%	86%	88%	88%	88%	88%	88%	
	2016			41%	58%	68%	68%	68%	68%	68%	
	2017				58%	67%	91%	91%	91%	92%	
	2018					65%	86%	87%	87%	87%	
	2019						79%	83%	83%	83%	
	2020							72%	82%	82%	
	2021								38%	49%	
	2022									72%	

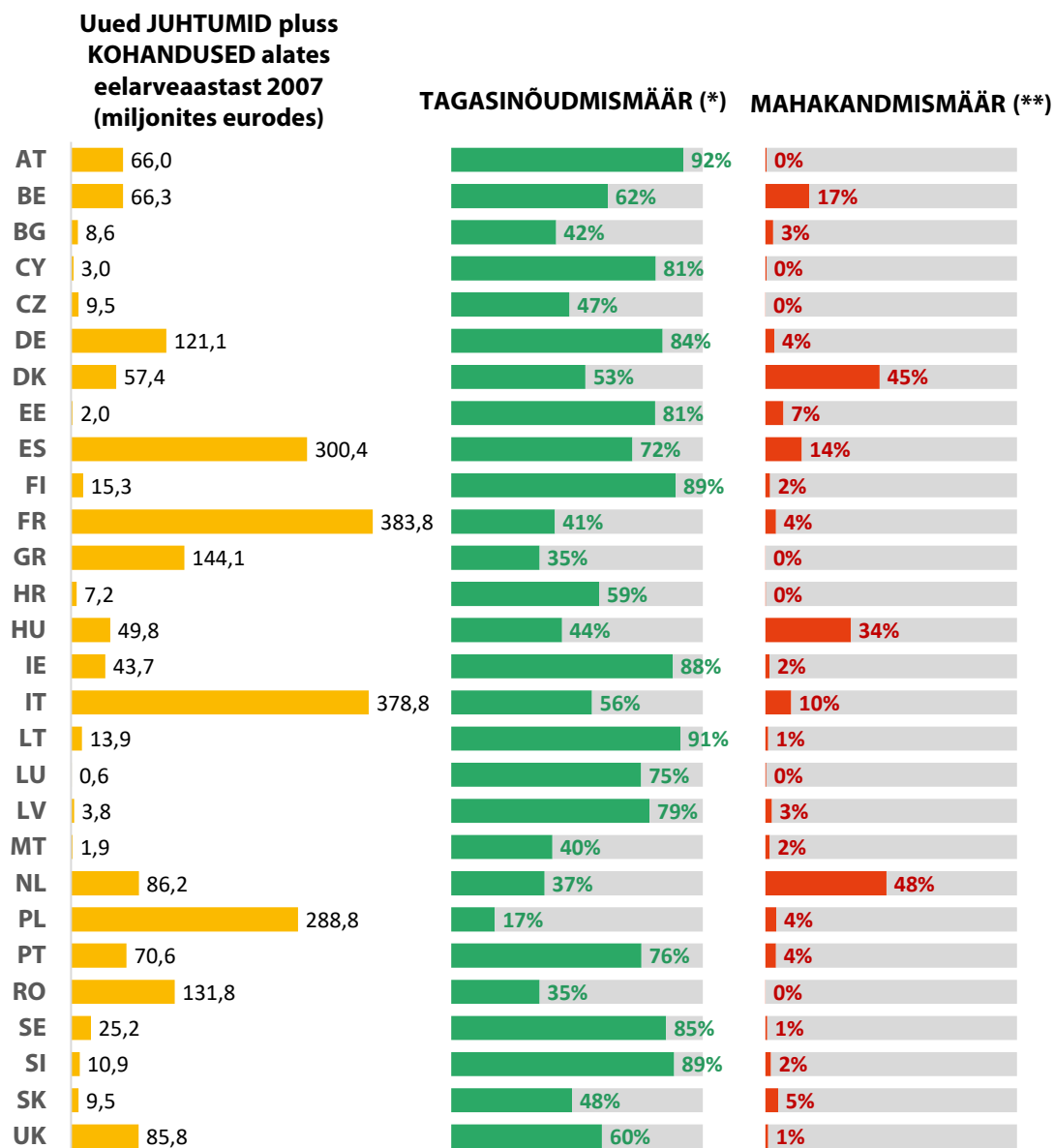
		Tagasinõudmismäär aasta lõpu seisuga									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Tagasinõudekorralduse väljastamise aasta	2014	52%	79%	96%	96%	96%	96%	96%	97%	97%	
	2015		65%	74%	75%	78%	78%	78%	78%	78%	
	2016			70%	84%	84%	85%	85%	85%	87%	
	2017				78%	83%	84%	84%	84%	84%	
	2018					68%	75%	75%	75%	75%	
	2019						61%	68%	74%	74%	
	2020							39%	61%	66%	
	2021								82%	96%	
	2022									59%	

		Tagasinõudmismäär aasta lõpu seisuga									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Tagasinõudekorralduse väljastamise aasta	2014	36%	50%	54%	58%	59%	59%	59%	61%	61%	
	2015		61%	84%	84%	84%	86%	86%	86%	87%	
	2016			53%	68%	71%	71%	71%	74%	74%	
	2017				73%	86%	89%	89%	89%	91%	
	2018					42%	50%	59%	59%	59%	
	2019						65%	83%	84%	93%	
	2020							54%	71%	76%	
	2021								57%	81%	
	2022									60%	

Märkus: tagasinõudmismäärades ei võeta arvesse summasid, mis on tasaarvestatud toetusajaal samal taotlusaastal tehtud maksetega seoses EAGFi või mõne projektiga, mida viiakse ellu eelarve otsese ja kaudse täitmise raames.

Allikas: tabel: EAGFi käsitlev lisa 7-5.4-1 2022. aasta tegevusaruandes –Põllumajandus ja maaelu areng – lisad, ja Euroopa Kontrollikoda ABACi põhjal.

V lisa. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi toetusesaajatele esitatud tagasinõuded alates 2007. aastast avastatud juhtumite puhul



(*) TAGASINÕUDMISMÄÄR = TAGASINÕUDED / (JUHTUMID pluss KOHANDUSED)

(**) MAHAKANDMISMÄÄR = MAHAKANDMISED / (JUHTUMID pluss KOHANDUSED)

Allikas: tabel: EAGFi käsitlev lisa 7-5.4-1 2022. aasta tegevusaruandes – „Põllumajandus ja maалу areng – lisad“, lk 238–239.

Lühendid

DG AGRI: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat

DG CONNECT: sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat

DG EMPL: tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat

DG INTPA: rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat

DG MARE: merendus- ja kalandusajade peadirektoraat

DG NEAR: naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat

DG REGIO: regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat

DG RTD: teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat

FAFA: finants- ja haldusraamistiku leping

OLAF: Euroopa Pettustevastane Amet

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

ABAC: komisjoni elektrooniline süsteem oma eelarveliste ja raamatupidamislike toimingute haldamiseks.

Finants- ja haldusraamistiku leping: komisjoni ja ÜRO vaheline kokkulepe, millega reguleeritakse nendevahelist koostööd aastatuhande arengueesmärkide saavutamiseks.

Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne: Euroopa Komisjoni igal aastal koostatav aruanne ELi eelarve haldamise ja saavutatud tulemuste kohta, milles võetakse kokku peadirektoraatide ja rakendusametite iga-aastastes tegevusaruannetes sisalduv teave.

Iga-aastane tegevusaruanne: iga Euroopa Komisjoni peadirektoraadi, ELi institutsiooni ja asutuse koostatav aruanne, milles kirjeldatakse eesmärkide täitmist ning finants- ja inimressursside kasutamist.

Jagatud eelarve täitmine: vastupidiselt otsesele eelarve täitmisele on see ELi eelarve täitmise viis, mille raames delegeerib komisjon täitmisülesanded liikmesriikidele, kandes ise lõplikku vastutust.

Kaudne eelarve täitmine: ELi eelarve täitmise meetod, mille kohaselt usaldab komisjon eelarve täitmise ülesanded muudele üksustele (nagu ELi-välised riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid).

Otsene eelarve täitmine: ELi fondi või programmi eelarve täitmine üksnes komisjoni poolt, vastupidiselt jagatud või kaudsele eelarve täitmisele.

Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem: rakendus, mida liikmesriigid kasutavad OLAFi õigusnormide rikkumisest, sealhulgas pettusekahtlusest teatamiseks.

Ärakuulamismenetlus: menetlus, mille käigus audiitor ja/või komisjon arutab auditeeritavaga oma kontrollide tulemusi, et tagada nende põhjendatus.

Ühtekuuluvus: ELi poliitika, mille eesmärk on vähendada piirkondade- ja liikmesriikidevahelisi majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi, edendades töökohtade loomist, ettevõtete konkurentsivõimet, majanduskasvu, kestlikku arengut ning piiriülest ja piirkondadevahelist koostööd.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-07>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-07>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi ELi rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Jan Gregor. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jorg Kristijan Petrovič, keda toetasid kabinetiülem Martin Puc ja kabineti nõunik Mirko Iaconisi, valdkonnajuht Judit Oroszki, auditijuht Anthony Balbi ning audiitorid Bruno Scheckenbach ja Ilias Nikolakopoulou. Graafilisi materjale koostas Jesús Nieto Muñoz ja sekretäritööd tegi Valérie Tempez.



Fotol vasakult: Mirko Iaconisi, Judit Oroszki, Jorg Kristijan Petrovič, Anthony Balbi, Martin Puc.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2024

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 konkreetnes 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.

Joonised 4, 6 ja 7, ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

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 978-92-849-2059-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/330	QJ-AB-24-007-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2039-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3143	QJ-AB-24-007-ET-N

Hindasime, kas komisjoni süsteemid ELi vahendite saajate kantud õigusnormide vastaste kulutuste haldamiseks ja tagasinõudmiseks olid mõjusad ELi eelarve kaitsmisel ja edaspidise ebaseadusliku tegevuse tõkestamisel. Otsese ja kaudse eelarve täitmise raames tagab komisjon õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste täpse ja kiire registreerimise, kuid nende tagasinõudmiseks kulub liiga kaua. Jagatud eelarve täitmise raames, kus liikmesriikidel on esmane vastutus õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste registreerimise ja tagasinõudmise eest, on tagasinõudmismäärad üldiselt madalad, ehkki liikmesriigiti on siin suured erinevused.

Soovitame uurida süsteemseid õigusnormide rikkumisi ja parandada välistegevuse auditite planeerimist. Põllumajanduses peaks komisjon hindama vajadust stiimulite järele, mis ajendaksid liikmesriike tagasinõudmismäärasid suurendama. Lisaks peaks komisjon esitama täieliku teabe tuvastatud õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste ja nende korrigeerimise kohta.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors