

ELi eelarve paindlikkus

Andis võimaluse lahendada ettenägematuid probleeme,
kuid raamistik on liiga keeruline



EUROOPA
KONTROLLIKODA

@luzitanija - adobe.stock.com

Sisukord

Punkt

01–20 | Põhisõnumid

01–11 | Miks on see valdkond oluline

12–20 | Mida me leidsime ja soovitame?

21–93 | Täpsem ülevaade meie tähelepanekutest

21–32 | Vajadust paindlikkuse järele ei olnud piisavalt kindlaks määratud ega analüüsitud

33–56 | Seni on eelarve paindlikkus võimaldanud ELil reageerida mitmesugustele vajadustele, hoolimata intensiivsest kasutamisest

34–40 | ELi eelarve paindlikkusvahendite summad jäid enamasti rahvusvaheliste võrdlusaluste vahemikku

41–56 | Paindlikkusraamistik võimaldas rahastada mitmesuguseid vajadusi väljaspool hädaolukordi ja kriise

57–93 | ELi eelarve paindlikkusraamistik on liiga keeruline ja mõned vahendite kasutuselevõtmise valikud ei ole selged

59–71 | Mitmed paindlikkusvahendid, mis aeg-ajalt kattuvad ja mida ei ole selgesse järjekorda seatud, muudavad finantsjuhtimise ja otsuste tegemise keerulisemaks

72–85 | Eeskirjad hõlbustavad üldiselt kiiret kasutuselevõttu, kuid neid ei ühtlustatud nii palju kui võimalik

86–93 | Struktureeritud lähenemisviisi puudumine alternatiivsete rahastamisvõimaluste ja -summade analüüsi dokumenteerimisel

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Peamised õiguslikud nõuded

III lisa. Paindlikkusvahendite kasutamine aastatel 2021–2024

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline

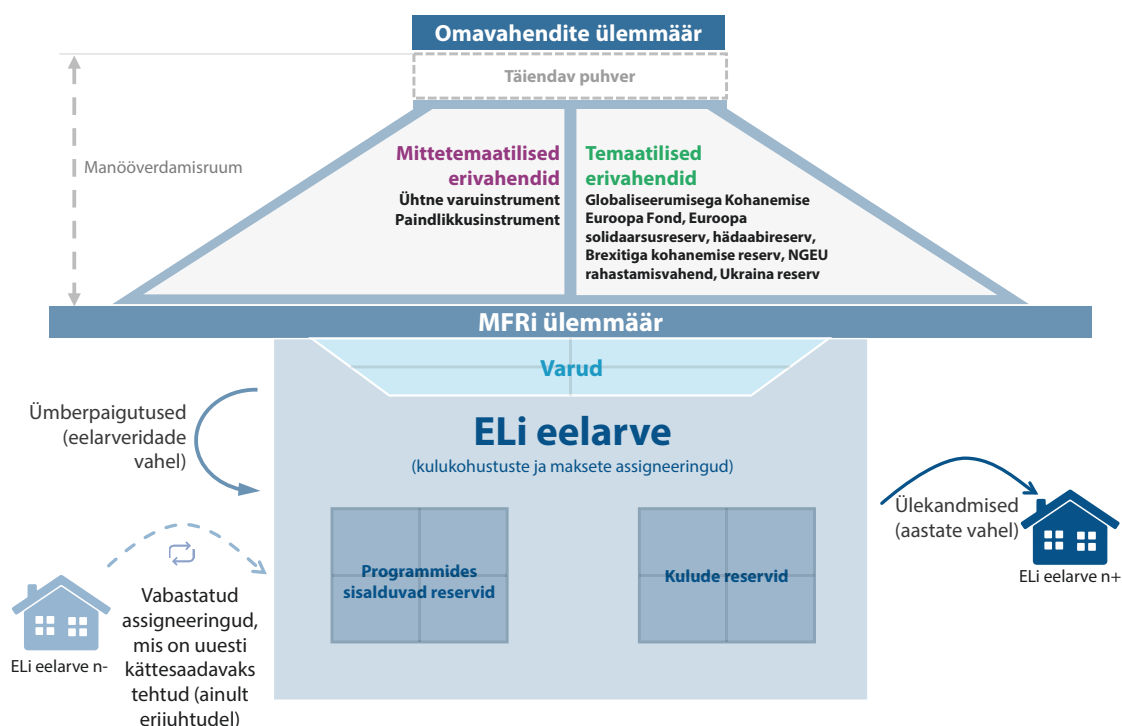
- 01** EL kasutab pikaajalist eelarveplaneerimist. Praegu hõlmab see seitsmeaastast perioodi, mida nimetatakse mitmeaastaseks finantsraamistikuks. Uue mitmeaastase finantsraamistiku väljatöötamine algab tavaliselt umbes kolm aastat enne selle algust, mis tähendab kuni kümne aasta pikkust kavandamist. Mitmeaastased finantsraamistikud toimivad õiguslikult siduvates iga-aastastes piirides: ELi tulude puhul on selleks omavahendite ülemmäär ja kulude puhul mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäär. Nende ülemmäärade eesmärk on tagada hea prognoositavus ja stabiilsus.
- 02** Samal ajal peab ELi eelarve olema piisavalt paindlik, et reageerida muutuvatele oludele, võttes eelkõige arvesse hiljutisi arvukaid kriise ja poliitilist tahet, et: i) tugevdada ELi reageerimist kriisidele ja nendeks valmisolekut; ii) suurendada ja seirata vastupanuvõimet; iii) tegeleda valdkondadega, kus EL on haavatav¹. Komisjoni sõnul peaks eelarve piisav paindlikkus võimaldama vahendite tõhusat jaotamist ning ELil kiirelt reageerida ettenägematutele asjaoludele ja hädaolukordadele².

¹ Euroopa Ülemkogu kohtumise järeldused, 2021, punkt 8.

² Ettepanek: nõukogu määrus, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027, Euroopa Komisjon, 2018.

- 03** ELi eelarve paindlikkus saavutatakse struktuursete eelarveelementide kombineerimisega, mis võimaldavad ressursse eri prioriteetide ja eelarveaastate vahel ümber jaotada. Neid täiendavad varud ja erivahendid, mis võimaldavad lisada algselt kavandatud kuludele täiendavaid vahendeid. Paindlikkusvahendid võib jagada kaheks: ühed jäävad alla mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära ja teised ületavad seda (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1 | ELi eelarve paindlikkusvahendid perioodi 2021–2027 mitmeaastases finantsraamistikus



Allikas: kontrollikoda, tuginedes [määrusele \(EL, Euratom\) 2020/2093](#), millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027, ja [määrusele \(EL, Euratom\) 2024/2509](#), mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (finantsmäärus).

- 04** Meie auditis keskenduti paindlikkusvahenditele, mis võimaldavad rahastada täiendavaid kulusid, lisades vastuvõetud eelarvesse kulukohustuste assigneeringuid. Sellised vahendid on i) varud ja ii) erivahendid. *Varud* on mittesihtotstarbelised summad, mis kajastavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade ja iga kulukategooria (rubriigi) kavandatud kulude vahelist erinevust. *Erivahendid* võimaldavad kasutusele võtta täiendavaid rahalisi vahendeid, mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära.

05 Erivahendeid on kahte liiki: temaatilised ja mittetemaatilised. *Temaatilised* erivahendid võivad anda lisavahendeid üksnes eelnevalt kindlaks määratud eesmärkide täitmiseks:

- o Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond (**EGF**) toetab suurte ümberkorralduste tõttu koondatud töötajaid;
- o Solidaarsus- ja hädaabireserv (**SEAR**) koosneb i) Euroopa solidaarsusreservist, millest antakse Euroopa Liidu Solidaarsusfondi (**ELSF**) raames toetust suurõnnetustega toime tulemiseks; ja ii) hädaabireservist (**EAR**), millest antakse abi muudes humanitaar- ja tsiviilhädaolukordades;
- o Brexitiga kohanemise reservist (**BAR**) toetatakse sektoreid, mida mõjutab Ühendkuningriigi väljaastumine EList;
- o 2024. aastal kasutusele võetud kahe uue vahendi, Euroopa taasterahastu ja Ukraina reservi eesmärk on vastavalt katta taasterahastu „[NextGenerationEU](#)“ jaoks võetud laenude intressikulude ootamatu suurenemine ja rahastada hiljuti loodud [Ukraina rahastut](#).

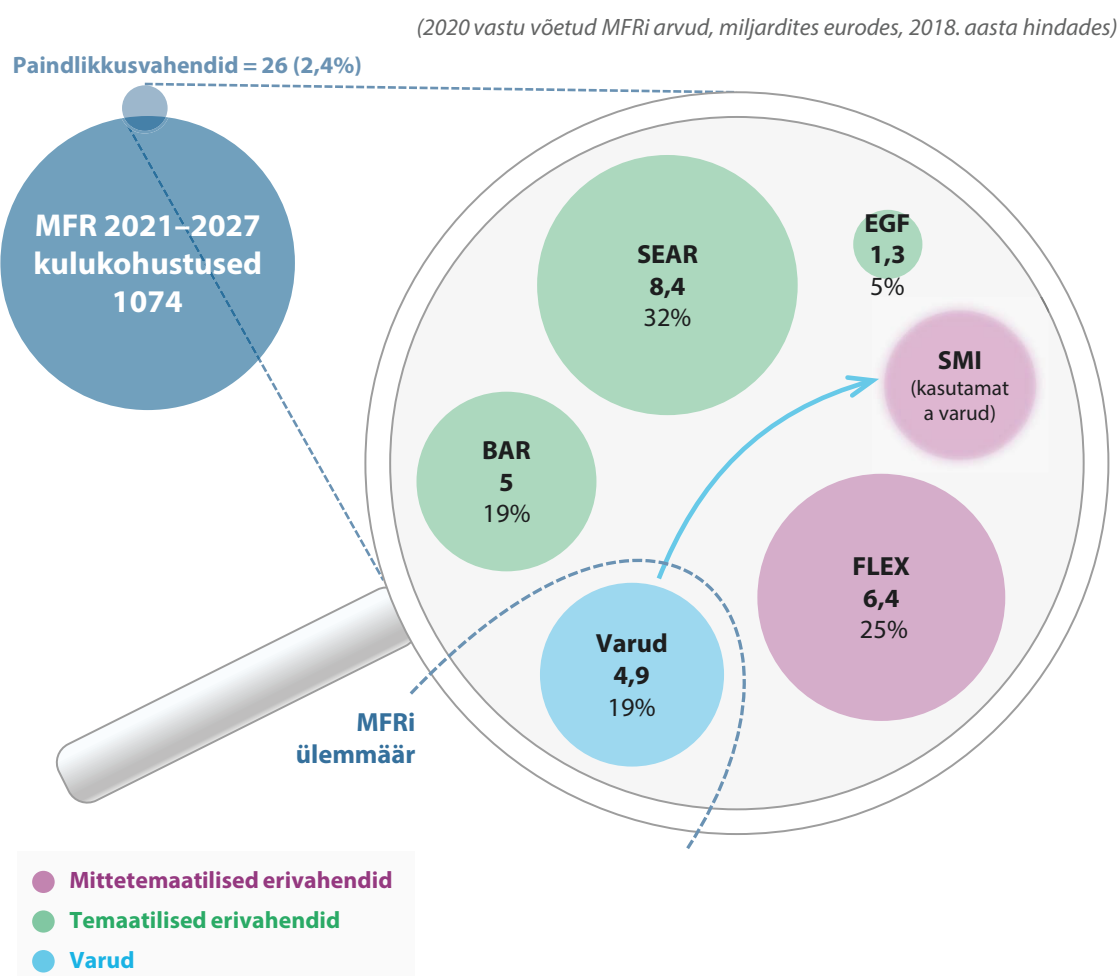
06 *Mittetemaatilised* erivahendid ei piirdu konkreetsete teemavaldkondade või eelnevalt kindlaks määratud eesmärkidega:

- o ühtne varuinstrument (**SMI**) võimaldab olemasolevaid varusid aastate ja rubriikide vahel ümber paigutada;
- o paindlikkusinstrument (**FLEX**) võimaldab rahastada konkreetseid ettenägematuid kulusid.

07 [Euroopa Liidu lepingu](#) kohaselt vastutab komisjon mitmeaastase finantsraamistiku määruse kohta ettepanekute tegemise ning iga-aastaste eelarveprojektide esitamise ja eelarve täitmise, sealhulgas vastava paindlikkuskorra ja selle rakendamise eest. Mitmeaastase finantsraamistiku määruse vastuvõtmiseks ja muutmiseks on vaja nõukogu ühehäälsel otsust ja parlamendi nõusolekut. Eelarve vastuvõtmiseks on vaja nii parlamendi kui ka nõukogu – ELi eelarvepädevade institutsioonide – nõusolekut (kvalifitseeritud häälteenamusega).

08 Perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku varude ja erivahendite jaoks kasutada olevad esialgsed summad (vt [joonis 2](#)) võimaldasid suurendada mitmeaastase finantsraamistiku kogukulusid kuni 2,4% (26 miljardit eurot). Mitmeaastase finantsraamistiku [läbivaatamisega 2024. aastal](#) tugevdati solidaarsus- ja hädaabireservi ning paindlikkusinstrumenti, millega suurendati esialgset paindlikkust kuni 2,6%-ni mitmeaastase finantsraamistiku kogukuludest (ligikaudu 28 miljardit eurot). Samuti võeti sellega kasutusele kaks uut erivahendit: Euroopa taasterahastu ja Ukraina reserv.

Joonis 2 | Perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku varude ja erivahendite jaoks kasutada olevad esialgsed summad



SMI ühtne varuinstrument

FLEX paindlikkusinstrument

BAR Brexitiga kohanemise reserv

EGF Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond koondatud töötajate toetuseks

SEAR Solidaarsus- ja hädaabireserv

Allikas: kontrollikoda komisjoni teabe põhjal, „The EU’s 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures“, esialgne perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määrus.

- 09** Auditiga hindasime, kas ELi eelarve paindlikkusvahendid mitmeaastase finantsraamistiku perioodiks 2021–2027 olid hästi kavandatud ja kas nende kasutamine oli õigustatud ning kas hoiti ära risk, et vahendid mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel ammendatakse. Auditis keskenduti asjaomaste erivahendite kavandamisele ja kasutuselevõtmisele ning varude kasutamisele aastatel 2021–2024, sealhulgas mitmeaastase finantsraamistiku muutmise raames.
- 10** Komisjon esitab 2027. aastale järgneva mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku 2025. aasta keskpaigas. Kuna EL tegeleb muutuvatest kriisidest tulenevate probleemidega, suureneb surve kiirete ja tõhusate ELi tasandi reageerimismehhanismide järele. Meie eesmärk on anda oma panus järgnevasse arutellu järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ülesehituse üle, esitades oma analüüsi paindlikkusvahendite ülesehituse ja kasutamise kohta praeguses mitmeaastases finantsraamistikus.
- 11** Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on toodud *I lisas*. Üksikasjad peamiste õiguslike nõuete kohta on esitatud *II lisas*.

Mida me leidsime ja soovitame?

- 12** Meie audit näitas, et komisjoni 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ettepanek ei põhinenud nende vajaduste ja riskide piisaval kindlakstegemisel ja analüüsil, millega ELi eelarve peaks suutma tegeleda. Kuigi üldiselt võimaldasid ELi eelarve paindlikkusmehhanismid reageerida esilekerkivatele probleemidele ja prioriteetidele, ammendati mitmeaastase finantsraamistiku esimeses pooles igal aastal teatavad paindlikkusvahendid. Lisaks on paindlikkusraamistik liiga keeruline, kuna paindlikkusvahendite kasutamise järjekord on ebaselge ja need kattuvad aeg-ajalt. Seetõttu on raske saada selget ja täielikku ülevaadet raamistiku toimimisest.

Paindlikkuse vajadusi ei olnud piisavalt kindlaks määratud ega analüüsitud

- 13** Komisjoni esialgses ettepanekus 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta rõhutati ELi eelarve suurema paindlikkuse tähtsust. Ettepanekus põhjendati seda erivahendite (mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära) intensiivse kasutamisega 2014.–2020. aasta mitmeaastases finantsraamistikus, et tegeleda enneolematute probleemidega, mis on seotud ebastabiilsusega ELi naabruses ja massilise rändeliikumisega. Paindlikkusvahendite ettepanek ei olnud aga piisavalt põhjendatud üksikasjaliku tulevikku suunatud vajaduste ja riskianalüüsiga.

- 14** Komisjon ei hinnanud kõigi varasemate paindlikkusvahendite toimimist, et põhjendada varusid käsitlevat ettepanekut, jättes välja ühtse varuinstrumendi, FLEXi ja EARI. EGFi ja ELSFi puhul ei analüüsitud hindamistes tulevase vajadusi muutuv keskkonnas. Lisaks ei kasutanud komisjon tulevikusuundade analüüsi ega suundumuste analüüsi, eriti loodusõnnetuste kontekstis. Vt punktid [21–32](#).



1. soovitus

Toetada paremini otsuste tegemist tulevase mitmeaastase finantsraamistiku paindlikkusraamistiku väljatöötamisel

Tulevaste mitmeaastaste finantsraamistike puhul peaks komisjon toetama paindlikkusraamistiku kavandamist, sealhulgas selle suurust, esitades järgmise teabe:

- a) võimalike sündmuste liik, millega kavandatakse ELi eelarve paindlikkusmeetmed peaksid suutma tegeleda;
- b) paindlikkusvajaduste kvalitatiivne ja võimaluse korral kvantitatiivne hindamine, võttes arvesse käsitletavate sündmuste tõenäosust ja võimalikku mõju;
- c) põhjalik hinnang olemasolevale ELi eelarve paindlikkuse raamistikule.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026 (siis veel pooleliolev).

Seni on eelarve paindlikkus võimaldanud ELil reageerida mitmesugustele vajadustele, hoolimata intensiivsest kasutamisest

- 15** Kuigi rahvusvahelised võrdlusalused on suunatud peamiselt liikmesriikide eelarvetele, võivad need olla juhtpõhimõteteks ka ELi eelarve puhul, millel on oma eripärad. Avaliku sektori finantsjuhtimises moodustavad ettenägematute sündmustega seotud juhtudeks ette nähtud vahendid tavaliselt 2–3% kulutustest ning ELi eelarve paindlikkuse summad olid üldjoontes nende võrdlusalustega kooskõlas (vt punktid [34–40](#)).

16 Sellest hoolimata kasutati ELi eelarve paindlikkust intensiivselt, et rahuldada pidevalt tekkivaid vajadusi. Mitmeaastase finantsraamistiku esimeses pooles ammendati teatavad paindlikkusvahendid, mis vähendas kiiresti nende kättesaadavust järelejäänud perioodiks. Peamised sündmused, mis suurendasid vajadust mitmeaastase finantsraamistiku paindlikkusmeetmete järele, olid Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, humanitaar- ja energiakriis, sagedased ja ulatuslikud loodusõnnetused ning järsult kasvav inflatsioon. Täheleandav, et mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast allapoole jäävad spetsiaalsed mehhanismid puuduvad, et leevendada tasumisele kuuluvate intressikulude hindamise ebakindlust. Kui mitmeaastase finantsraamistiku muutmise protsess välja arvata, ei ole ühtki raamistikku puudutavat sätet, mis käivitaks kriisiaegse eelarvestamise märkimisväärsete ja erakorraliste hädaolukordade puhuks. Mitmeaastase finantsraamistiku muutmine oli vajalik, et tegeleda selliste probleemide suurenenud mõjuga. Vt punktid [41–49](#).

17 Meie valimisse kuulunud juhtudel tegi komisjon ettepaneku võtta kasutusele temaatilised erivahendid kooskõlas nende konkreetse eesmärgi ja kohaldamisalaga. Õigusraamistikus ei täpsustata, mil määral tuleks varusid ja mittetemaatilisi erivahendeid erinevateks eesmärkideks kasutada. See võimaldas komisjonil teha ettepaneku nende kasutamiseks mitmesuguste vajaduste rahuldamiseks. Aastatel 2021–2024 ei hõlmanud need mitte ainult hädaolukordadele reageerimist, vaid ka kavandatud kuludele avalduva oodatust suurema inflatsiooni mõjuga tegelemist, olemasolevate mitmeaastase finantsraamistiku programmide tugevdamist ja uute mitmeaastase finantsraamistiku programmide loomist, mis on seotud muutustega poliitilistes prioriteetides. Kuigi selline raamistik pakub suuremat paindlikkust, vähendab see lõppkokkuvõttes hädaolukordades kasutada olevaid summasid. Vt punktid [50–56](#).

ELi eelarve paindlikkusraamistik on liiga keeruline

18 Mitmed paindlikkusvahendid, mis aeg-ajalt kattuvad ja mida ei ole selgesse järjekorda seatud, muudavad finantsjuhtimise ja otsuste tegemise keerulisemaks. Leidsime kattuvusi i) mitmesuguste vajaduste rahuldamiseks kasutatavate mittetemaatiliste erivahendite ning ii) temaatiliste erivahendite ja mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisprogrammide vahel, millega saab rahastada sama liiki vajadusi. Lisaks ei ole selgelt kindlaks määratud järjekorda eelarves sisalduvate paindlikkusmehhanismide, mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast väiksemate varude ja raamistiku ülemmäärasid ületavate erivahendite kasutamiseks (vt punktid [59–71](#)).

19 Leidsime, et kehtivad eeskirjad ja menetlused hõlbustasid paindlikkusvahendite kiiret kasutuselevõttu, kuid neid oleks saanud paremini ühtlustada (vt punktid [72–85](#)).



2. soovitus

Lihtsustada mitmeaastase finantsraamistiku paindlikkuse mehhanismi ja otsustusprotsessi

Komisjon peaks tegema ettepaneku järgmise mitmeaastase finantsraamistiku paindlikkusraamistiku lihtsustamiseks, ilma et see piiraks seadusandjate otsust, eelkõige:

- a) koondama mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast allapoole jäävad iga-aastased varud ühte rahastamisvahendisse ja võimaldama seda kasutada aasta- või paranduseelarve(te) kõigis poliitikavaldkondades;
- b) looma konkreetsete ettenägematute ja erakorraliste vajaduste jaoks ühtse erivahendi, mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära;
- c) kehtestama selge järjekorra varude ja erivahendi(te) kasutamiseks, seades prioriteediks mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast väiksemate summade kasutamise;
- d) lisama valdkondlike õigusaktidega hõlmatud konkreetsete eelnevalt kindlaks määratud sündmuste rahastamine tulevaste programmide reservidesse, selle asemel et kasutada mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära ületavaid temaatilisi erivahendeid.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026.

- 20** Komisjoni analüüs, milles käsitleti alternatiivseid rahastamisvõimalusi (ümberjaotamine ja uute vajaduste jaoks vajalike summade arvutamine), ei olnud mõnel juhul nõuetekohaselt dokumenteeritud. See vähendas protsessi ja tehtud valikute arusaadavust. Vt punktid [86–93](#).



3. soovitus

Parandada komisjoni menetlusi ümberjaotamise ja prioriteetide muutmise võimaluste uurimiseks

Komisjon peaks uute vajaduste jaoks eelarvevahendite kindlaksmääramisel paika panema ümberjaotamise ja prioriteetide muutmise menetluste peamised etapid ja rollid ning dokumenteerima eri võimaluste analüüsi.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2026.

Täpsem ülevaade meie tähelepanekutest

Vajadust paindlikkuse järele ei olnud piisavalt kindlaks määratud ega analüüsitud

- 21** Üha keerulisem, killustatum ja ettearvamatum keskkond nõuab tõenditel põhinevat poliitikakujundamist, millel võib olla oluline roll parema avaliku poliitika kujundamisel, rakendamisel ja elluviimisel³.
- 22** Tõhus riskijuhtimine⁴ kasutab parimat kättesaadavat teavet, et analüüsida riske varasemate andmete, olemasoleva teabe ja tulevikuootuste põhjal. Selles võetakse arvesse ebakindlust, riskiallikaid, tagajärgi, tõenäosust, sündmusi ja stsenaariume ning organisatsioonivälist konteksti.
- 23** Nõukogu sõnul nõuab ennetav kriisiks valmisolek riskide analüüsimist, korrapärast läbivaatamist ja prognoosimist, tehes kindlaks mõju, mida need riskid võivad erinevates liikmesriikides ja liidu naaberriikides avaldada eri valdkondadele, ning selle hindamist, kuidas seda mõju kõige paremini leevendada ja käsitleda⁵.
- 24** OECD eelarve haldamise põhimõtted näevad ette, et tulemuslikkus, hindamine ja kulutõhusus peaksid olema eelarveprotsessi lahutamatu osa (8. põhimõte).

³ „Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences“, OECD, 2020.

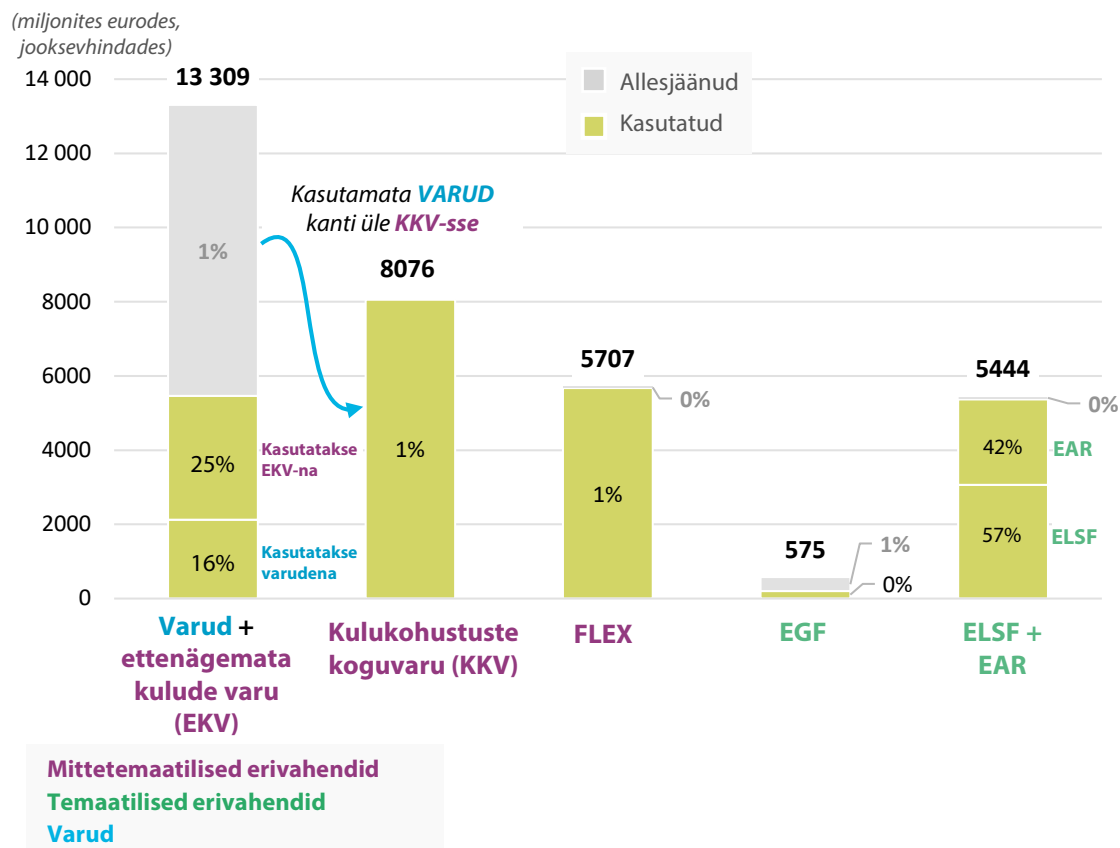
⁴ Rahvusvaheline standard ISO 31000:2018 „Riskijuhtimine. Suunised“.

⁵ Nõukogu järeldused tulevaste kriiside suhtes valmisoleku, reageerimisvõime ja vastupanuvõime suurendamise kohta, 2021.

- 25** Hindasime, kas komisjon kavandas eelarve paindlikkusvahendid ja pakkus välja vastavad summad praeguse mitmeaastase finantsraamistiku jaoks, tuginedes võimalike vajaduste ja riskide põhjalikule analüüsile, võttes arvesse eespool nimetatud kriteeriume.
- 26** Komisjoni esialgses ettepanekus 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta (2018)⁶ rõhutati vajadust ELi eelarve suurema paindlikkuse järele, põhjendades seda erivahendite (mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära) intensiivse kasutamisega 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ajal, et tegeleda enneolematute probleemidega, mis on seotud ebastabiilsusega ELi naabruses ja massilise rändeliikumisega. Meie analüüs kinnitas komisjoni väidet, et paindlikkusvahendeid kasutati intensiivselt (vt [3. joonis](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Joonis 3 | Paindlikkusvahendeid kasutati 2014.–2020. aasta mitmeaastases finantsraamistikus intensiivselt



Märkus: joonisel on näidatud 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ajal tegelikult kasutada olnud varud (vt punkt 12 l lisas).

2014.–2020. aasta mitmeaastases finantsraamistikus võimaldas ettenägemata kulude varu ja kulukohustuste koguvaru liigutada olemasolevaid varusid aastate ja rubriikide vahel sarnaselt 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ühtse varuinstrumendiga.

Allikas: kontrollikoda, tuginedes nõukogu määrusele (EL, Euratom) nr 1311/2013 (2014–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määrus), eelarveprojektidele, vastuvõetud eelarvetele ja paranduseelarvetele aastateks 2014–2020 ning komisjoni andmetele erivahendite kohta.

- 27** Komisjoni 2018. aasta ettepanekus soovitati jätkata sama paindlikkusvahendite kombinatsiooniga nagu eelmises mitmeaastases finantsraamistikus (vt [joonis 3](#)), kuid suuremate summadega. Pärast COVID-19 puhangut 2020. aastal ajakohastas komisjon mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekut⁷, suurendades veelgi enamiku paindlikkusvahendite summasid, et rõhutada vajadust paindlikuma ELi eelarve järele. Poliitilistel läbirääkimistel vähendati aga nende vahendite raames kättesaadavaid lõplikke summasid, mis olid siiski suuremad kui eelmises mitmeaastases finantsraamistikus, välja arvatud mittesihotstarbelised varud (vt [tabel 1](#)).

⁷ COM(2020) 443.

Tabel 1 | Erivahendite summad suurenesid mitmeaastaste finantsraamistike 2014–2020 ja 2021–2027 vahel, kuid mittesihtotstarbelised varud vähenesid

Paindlikkusvahend	2014.–2020. aasta keskmine MFR (esialgne ja alates 2017. aastast läbi vaadatud) / Kokkulepitud varud	2021.–2027. aasta MFR ettepanek, 2018	Muudatuse d võrreldes eelmise MFRiga	Ajakohastatud ettepanek 2021.–2027. aasta MFRi kohta, 2020	Muudatused võrreldes eelmise MFRiga	Vastuvõetud MFR/ kokkulepitud varud	Muudatused võrreldes eelmise MFRiga
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d = (c-b)/b$	<i>e</i>	$f = (e-b)/b$	<i>g</i>	$h = (g-b)/b$
<i>Aasta summad (miljonites eurodes) – 2018. aasta hinnad</i>							
EGF	172	200	16%	386	124%	186	8%
SEAR	ELSF	574	4%	1000	74%	1200	32%
	EAR	333	80%	3000	800%		
FLEX	615	1000	63%	1000	63%	915	49%
<i>Perioodi 2021–2027 kogusummad (miljonites eurodes) – 2018. aasta hinnad</i>							
Varud	7078	24 796	250%	11 171	58%	4891	-31%
BAR		E/K	E/K	5000	E/K	5000	E/K

Märkus: tabelis võrreldakse varusid, mis olid mitmeaastaste finantsraamistike vastuvõtmisel olemas. 2014.–2020. aasta mitmeaastases finantsraamistikus tegelikult kasutada olnud varud ületasid 13 miljardit eurot.

Allikas: kontrollikoda komisjoni ettepanekute ning 2014.–2020. aasta ja 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määruste põhjal.

- 28** Komisjoni dokumentide ülevaatamine näitas, et paindlikkusvahendite kavandatud suurendamine ei olnud põhjendatud üksikasjaliku tulevikku suunatud vajaduste ja riskianalüüsiga. Komisjon tugines FLEXi, EGFi, ELSFi ja EARi summade muutmisel varasemale kasutusele ilma täiendava põhjenduseta, samas kui varude kasutamise suundumusi ei analüüsitud üldse. Esitatud paindlikkusvajadusi ja kavandatud summasid ei toetatud põhjaliku analüüsi, prognoosi, simulatsioonide ega võrdlusuuringutega.

29 Kuigi mitmeaastase finantsraamistiku programmidele tehti märkimisväärsed lisakulutusi, ei hinnanud komisjon varude, ühtse varuinstrumendi ja FLEXi (mittetemaatilised erivahendid) ega hädaabireservi (temaatiline erivahend, mis ei ole seotud konkreetse valdkondliku õigusaktiga) toimimist. Finantsmääruse nõuet⁸ teha eel- ja tagasiulatuvaid hindamisi nende paindlikkusvahendite suhtes ei kohaldata, sest selliseid hindamisi tehakse nende poolt toetatavate rahastamisprogrammide kohta. Komisjoni teatistes⁹, sealhulgas talituste töödokumentides, kirjeldati lühidalt mittetemaatiliste erivahendite varasemat kasutamist. Leiame, et see ei olnud piisav, hindamaks, kui tõhusalt need paindlikkusvahendid oma eesmärgi täidavad ja kuidas seda tulevikus arvesse võtta. Samuti ei ole see kooskõlas tõhusa riskijuhtimise põhimõtete ja andmepõhise poliitikakujundamisega.

30 Seevastu EGF-i ja ELSF-i temaatiliste erivahendite suhtes kehtivad üksikasjalikud aruandlusnõuded kooskõlas finantsmääruse¹⁰ ja nende vastavate valdkondlike õigusaktidega. Kuigi komisjon hindas oma hindamistes¹¹ ja aastaaruannetes varasemaid kogemusi nende erivahendite kasutuselevõtmisel, ei analüüsinud ta vahenditega seotud tulevase vajadusi muutuv keskkonnas. Komisjoni esialgne ettepanek ELSF-i summade kohta tugines üksnes eelmisele mitmeaastasele finantsraamistikule, võtmata arvesse raskete ilmastikunähtuste prognoositavat suurenemist Euroopas¹². Seevastu tegi komisjon ettepaneku EGF-i summasid märkimisväärselt suurendada, hoolimata vähenevast nõudlusest vahendi järele ja analüüsimata suundumusi tööturul või ettevõtete restruktureerimisel.

⁸ Finantsmääruse (2018/1046, *idem* 2024/2509 (uuesti sõnastatud)) artikkel 34.

⁹ Teatis mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamise kohta, 2016; teatis mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) kohta, 2018.

¹⁰ Finantsmääruse (2018/1046, *idem* 2024/2509 (uuesti sõnastatud)) artikkel 34.

¹¹ Euroopa Liidu Solidaarsusfondi 2002.–2016. aasta järelhindamine, Euroopa Komisjon, 2018; komisjoni aruanne Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi vahehindamise kohta, Euroopa Komisjon, 2018, komisjoni aruanne Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi (2014–2020) järelhindamise kohta, Euroopa Komisjon, 2021.

¹² „Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face“, Euroopa Komisjon, 2014, 2017; „Climate impacts in Europe (Peseta II, III projects)“, Teadusuuringute Ühiskeskus, 2014 ja 2018.

- 31** Mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavatel läbirääkimistel nõustus Euroopa Ülemkogu 2020. aasta juulis looma ajutise temaatilise erivahendi, mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid, ning palus komisjonil esitada seadusandliku ettepaneku¹³. Kõnealune vahend, Brexitiga kohanemise reserv, loodi solidaarsusvahendina, et leevendada Ühendkuningriigi EList väljaastumise negatiivseid tagajärgi ning säilitada majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus. Kuna algatus tuli nõukogult ja teema oli kiireloomuline, ei teinud komisjon enne Brexitiga kohanemise reservi määruse ettepaneku esitamist 2020. aasta detsembris mõjuhinnaangut. Seetõttu ei kohaldatud parema õigusloome põhimõtteid¹⁴ ning ei hinnatud parimaid lähenemisviise ja alternatiivseid rahastamislahendusi.
- 32** Märkime, et Brexitiga kohanemise reservi tulemuslikkuse, tõhususe, asjakohasuse, sidususe ja ELi lisaväärtuse hindamine tuleb läbi viia 30. juuniks 2027¹⁵. See on palju hiljem kui komisjoni 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku tähtaeg (2025. aasta juuni) ja vaid kuus kuud enne uue mitmeaastase finantsraamistiku alguskuupäeva. See raskendab saadud õppetundide arvessevõtmist järgmises mitmeaastases finantsraamistikus.

Seni on eelarve paindlikkus võimaldanud ELil reageerida mitmesugustele vajadustele, hoolimata intensiivsest kasutamisest

- 33** Hindasime, kas aastatel 2021–2024 kasutada olnud paindlikkusvahendite summad võimaldasid ELi eelarvest täita tekkivaid vajadusi, säilitades samal ajal piisava paindlikkuse mitmeaastase finantsraamistiku ülejäänud kehtivusajaks. Lisaks kontrollisime, kas komisjoni kavandatud vahendite kasutuselevõtt oli põhjendatud vastavalt regulatiivsetele nõuetele ja vahendite otstarbele.

¹³ Euroopa Ülemkogu kohtumise järeldused, 2020, punkt 134.

¹⁴ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktid 12–18, 2016.

¹⁵ Määruse (EL) 2021/1755, millega luuakse taaste- ja vastupidavusraha, artikli 17 lõige 2.

ELi eelarve paindlikkusvahendite summad jäid enamasti rahvusvaheliste võrdlusaluste vahemikku

- 34** Kasutasime oma hinnangus järgmisi võrdlusaluseid: rahvusvahelised standardid, parimad tavad ning soovitusel eelarve hea juhtimise ja avaliku sektori finantsjuhtimise kohta. Kuigi need võrdlusalused puudutavad peamiselt liikmesriikide eelarveid, võivad need olla juhtpõhimõteteks ka ELi eelarve puhul, millel on oma eripärad, nagu kirjeldatud [l lisas](#).
- 35** Keskpika perioodi kuluraamistike puhul osutavad avaliku sektori finantsjuhtimise tavad vajadusele luua reserve, mis käsitlevad tavapäraseid eelarve kõrvalekaldeid ja mis moodustavad 2–3% kulutustest, et säilitada eelarve usaldusväärsus (v.a katastroofifondid)¹⁶. Sellised reservid on võrreldavad varude ja rakenduskavade reservidega, mis jäävad allapoole mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära ELi eelarves. Katastroofifondid või sarnased fondid nõuavad riskipõhist hindamist, et määrata kindlaks nende suurus, samas kui suuremaid kõrvalekaldeid tuleks käsitleda eelarve kohandamise kaudu. ELi eelarves on see võrreldav mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära ületavate erivahenditega ja mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamise võimalusega¹⁷.
- 36** Lisaks võivad märkimisväärsed kriisid nõuda kriisiaegset eelarvestamist, muutes ajutiselt tavapärase eelarvestamist, kuna kehtestatud poliitikale ja tavadele avaldatakse suurt survet. Surve võib hõlmata märkimisväärsed loodusõnnetusi, majandusprobleeme, tervisekriise ja konflikte. Kriisiaegne eelarvestamine võib toimuda eelarve muutmise, ümberjaotamise, eelarveväliste vahendite ja ettenägematute kulude reservi vahendite kaudu¹⁸.
- 37** OECD hea eelarvejuhtimise põhimõtetes rõhutatakse, kui olulised on mehhanismid eelarvekavade vastupanuvõime suurendamiseks ja finantstagajärgedega riskide võimaliku mõju leevendamiseks, tagades riigi rahanduse stabiilsuse. Näide sellisest riskist on eelarvekulused mõjutava inflatsiooni suurenemine.

¹⁶ 10. peatükk „Medium-term expenditure frameworks“, James Brumby ja Richard Hemmingu teoses „The international handbook of public financial management“, 2013. Vt ka [Framework for assessing public financial management](#), Public Expenditure and Financial Accountability, 2019 ja [Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#), Maailmapank, 2013.

¹⁷ 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 13.

¹⁸ „Global report on public financial management, Public Expenditure and Financial Accountability“, 2022, 2. Peatükk, „Crisis budgeting tools and trends“.

- 38** Nagu *joonisel 2* näidatud, võimaldas perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku esialgne paindlikkus suurendada ELi eelarvekulutusi 2018. aasta hindades kuni 26 miljardi euronit ehk jooksevhindades 29,1 miljardi euronit, mis moodustab 2,4% mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast. See jaguneb ülemmäära alla jäävate mittesihtotstarbeliste varude (0,45%) ja seda ületavate erivahendite (1,95%) vahel. Tavapärase reservina on varud väiksemad kui avaliku sektori finantsjuhtimises tavapärase 2–3% kulutustest (vt punkt 35). Selles ei võeta aga arvesse mitmeaastase finantsraamistiku programmidesse lisatud hädaabireserve ega asjaolu, et varud võivad mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise ajal suureneada kokkuhoiu, sissenõudmiste, sihtotstarbelise sisetulu, ümberplaneerimise või teatavate programmide alarakendamise tõttu. Programmidesse lisatud reservid moodustasid 18,5 miljardit eurot (jooksevhindades)¹⁹ ehk 1,5% mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast. ELi eelarve paindlikkusvahendite summad jäävad rahvusvaheliste võrdlusaluste vahemikku.
- 39** Oma auditiküsitluses küsisime Euroopa Parlamendi eelarvekomisjonilt (EP BUDG) ja ELi liikmesriikide esindajatelt nõukogu eelarvekomitees mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära optimaalse protsendimäära kohta ELi eelarve üldise paindlikkuse jaoks mis tahes mitmeaastase finantsraamistiku alguses, välja arvatud märkimisväärsed finantsabiprogrammid, nagu Ukraina reserv.
- 40** Vastustest ilmnis ootus, et ELi eelarve paindlikkus võiks olla suurem määrast, mida avaliku sektori finantsjuhtimise tavad üldjuhul ette näevad. EP BUDG ei täpsustanud täpset arvu, kuid leidis, et tulevikus on vaja paindlikkust oluliselt suurendada, et tagada võla jätkusuutlik tagasimaksmine ning reageerida tõhusalt kriisidele ja esilekerkivatele poliitilistele vajadustele. Umbes pooled 17st vastanud liikmesriigist soovitasid vahemikku 2,1–5,0% mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast.

Paindlikkusraamistik võimaldas rahastada mitmesuguseid vajadusi väljaspool hädaolukordi ja kriise

- 41** Mitmeaastase finantsraamistiku määruse kohaselt on temaatilised erivahendid kavandatud konkreetseteks eesmärkideks, samas kui mittetemaatilised erivahendid ja varud ei ole seotud ühegi konkreetse eesmärgiga (vt *II lisa*). Kahe erivahendi – FLEXi (mittetemaatiline ja laia kohaldamisalaga) ja hädaabireservi (temaatiline ja piiratud kohaldamisalaga) – kasutuselevõtmise eeskirjade kohaselt peavad kulud olema „ettenägematud“. Mõistet „ettenägematu“ ja ettenägematute sündmuste liiki aga ei määratletud.

¹⁹ COM(2025) 46 ja programmeeskirjad.

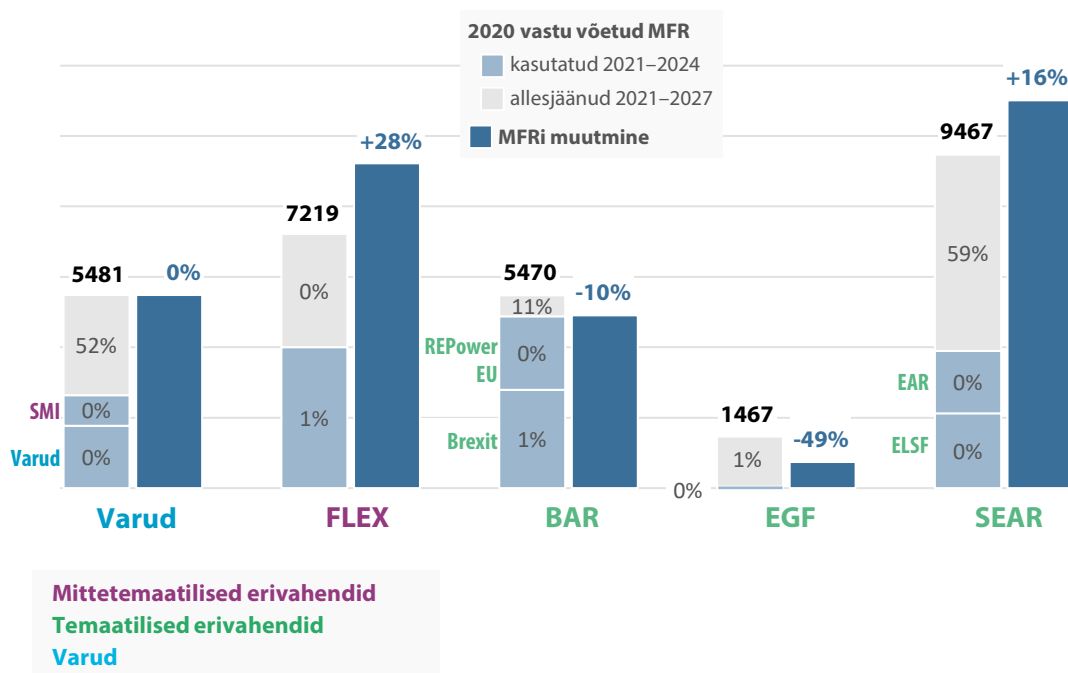
Paindlikkusvahendite intensiivne kasutamine

- 42** Perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku esimesel kolmel aastal kasutati ära 12,4 miljardit eurot ehk 42% erivahendite ja varude jaoks kokku lepitud esialgsest summast. Peamised sündmused, mis suurendasid vajadust mitmeaastase finantsraamistiku paindlikkusmeetmete järele, olid Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, humanitaar- ja energiakriis, sagedased ja ulatuslikud loodusõnnetused ning järsult kasvav inflatsioon. Venemaa Ukraina-vastasest agressioonisõjast tingitud enneolematute probleemide ja Ukraina pikaajalise toetamise vajaduse tõttu tegi komisjon 2023. aastal ettepaneku mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamiseks²⁰. Nõukogu muutis mitmeaastast finantsraamistikku 2024. aasta veebruaris.
- 43** Enne mitmeaastase finantsraamistiku muutmist oli paindlikkusvahendite kasutamine pärast ELi 2024. aasta eelarve vastuvõtmist jõudnud ligikaudu pooleni 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kasutada olevast kogusummast (vt [joonis 4](#)). See näitab, et üldiselt suudeti ELi eelarve paindlikkusvahenditega täita üha suurenevat hulka tekkivaid vajadusi. Teatavate paindlikkusvahendite (eelkõige FLEXi ning solidaarsus- ja hädaabireservi) intensiivne kasutamine mitmeaastase finantsraamistiku perioodi esimeses pooles vähendas aga kiiresti nende kättesaadavust ülejäänud perioodiks (vt [III lisa](#)). Solidaarsus- ja hädaabireservi aastaks ette nähtud summad kasutati kuni mitmeaastase finantsraamistiku muutmiseni igal aastal täielikult ära. Edasise ammendumise oht ilmnes mitte ainult solidaarsus- ja hädaabireservi, vaid ka FLEXi ja varude puhul, kuna nende kasutamine on lähiaastatel eeldatavasti suur. Sellest tulenevalt oli mitmeaastase finantsraamistiku muutmine oluline tegelikkuse kontroll ja andis võimaluse tegeleda nende paindlikkusvahendite edasise ammendumise ohuga, samuti teha strateegilise otsuse Ukrainale antava pikaajalise toetuse kohta.

²⁰ COM(2023) 336.

Joonis 4 | Raamistiku muutmisega suurendati FLEXi ja solidaarsus- ja hädaabireservi jaoks aastatel 2021–2027 kättesaadavaid summasid eeldatava intensiivse kasutamise tõttu

(miljonites eurodes, jooksevhindades)



Märkus: 2024. aastal kasutatud summad hõlmavad 2024. aasta eelarves vastu võetud summasid, mis on viimane eelarvedokument enne mitmeaastase finantsraamistiku muutmist 2024. aasta veebruaris.

Allikas: kontrollikoda [perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määruse](#), eelarvedokumentide ja komisjoni andmete põhjal.

- 44** Suur nõudlus solidaarsus- ja hädaabireservi järele, mis koosneb ELSFist ja hädaabireservist, tõi esile suurenenud vajadused, mis on seotud järgmiste vahendite otstarbega: loodusõnnetuste sagedus ja ulatuslikkus (ELSF) ning hädaolukorrad ja humanitaarkriisid ELi naabruses, mis on tingitud Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu (hädaabireserv). Mõlemat liiki hädaolukordade rahalised vajadused ületavad oluliselt olemasolevaid vahendeid, mis viitab sellele, et mis tahes eraldatud summa ei pruugi olla nõudluse rahuldamiseks piisav. ELSFi ja hädaabireservi vahendid kasutati pea täiel määral ära nii eelmisel (vt [joonis 3](#)) kui ka praegusel mitmeaastase finantsraamistiku perioodil, kuigi eraldisi suurendati. Lisaks tuli 2022. aastal abi taotlevatele liikmesriikidele antavat katastroofiabi vähendada, kuna nõudlus ELSFi vahendite järele suurenes. Aastatel 2021–2024 tuli humanitaarabi suurendada, kasutades mitte ainult hädaabireservi, vaid ka varusid ja FLEXi. Need kaks valdkonda on kiiresti muutuvad ja nõudlikud, mistõttu on vaja teha strateegilisi otsuseid nende rahastamise kohta.

- 45** Mitmeaastase finantsraamistiku muutmisega vähendati Brexitiga kohanemise reservile ja EGF-i temaatilistele erivahenditele eraldatud summasid, kuna need olid märkimisväärselt alakasutatud, mis näitab väikest nõudlust. Lisaks võimaldas Brexitiga kohanemise reservi määruuse muudatus²¹ liikmesriikidel kanda Brexitiga kohanemise reservi kasutamata vahendid üle [RePowerEU](#)-sse.
- 46** Õigusaktid võimaldavad kasutada iga-aastaseid varusid ainult kindla rubriigi puhul, kusjuures kasutamata summad muutuvad kättesaadavaks kõigile rubriikidele järgmisel aastal ühtse varuinstrumendi raames. Aastatel 2021–2024 kasutati mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide 2b, 5 ja 6 (vastupidavusvõime ja väärtused, julgeolek ja kaitse ning välistegevus) varud järjepidevalt ära, peamiselt aastaeelarvete vastuvõtmisel. Sellest tulenevalt oli nende rubriikide varud piiratud või puudusid üldse, et neid oleks saanud aasta jooksul paranduseelarvetes kasutada. See on vastuolus juhtpõhimõttega tagada piisavad mittesihotstarbelised varud²². Seetõttu tuli aasta jooksul nendes rubriikides ettenägematute vajaduste rahuldamiseks kasutada erivahendeid. Täheldasime, et mõistet „piisav varu“ ei ole institutsioonidevahelises kokkuleppes täpsemalt määratletud.
- 47** Lisaks täheldasime riski, et ühtse varuinstrumendi vahendid võivad olla mitmeaastase finantsraamistiku viimastel aastatel lisavajaduste katmiseks ebapiisavad, sõltuvalt tekkivate vajaduste mahust ja muude erivahendite kättesaadavusest. 2024. aasta lõpus oli ühtses varuinstrumendis kättesaadav 0,7 miljardit eurot, võimalusega kanda sellesse aastatel 2025–2027 hinnanguliselt 1,6 miljardit eurot kasutamata varusid²³. Komisjon on aga juba prognoosinud, et aastatel 2026–2027 on rubriigi 7 (Euroopa avalik haldus) jaoks vaja kasutada erivahendeid summas 1,6 miljardit eurot, mis vähendaks kättesaadavust muude ettenägematute vajaduste rahuldamiseks.
- 48** Täheldasime, et mitmeaastase finantsraamistiku alguses ei loodud mehhanismi Euroopa taasterahastu intressikulude puhvri loomiseks, hoolimata olemuslikust hindamise ebakindlusest. See on eriti oluline, kuna intressikulud sõltuvad täielikult turutingimustest ja on ELi juriidiline kohustus. ELi 2023. aasta eelarves kaeti läbivaadatud vajaduste prognoosi ja algselt Euroopa taasterahastu eelarvereal kavandatud summa 27% suurune vahe täielikult ühtsest varuinstrumendist, 2024. aasta eelarves kaeti 57% suurune vahe aga FLEXist. See näitas vajadust luua mitmeaastase finantsraamistiku muutmisel Euroopa taasterahastu.

²¹ Määruse (EL) 2023/435 artikkel 4.

²² Eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe punkt 7, 2020.

²³ Komisjoni 2025. aasta finantsplaneering.

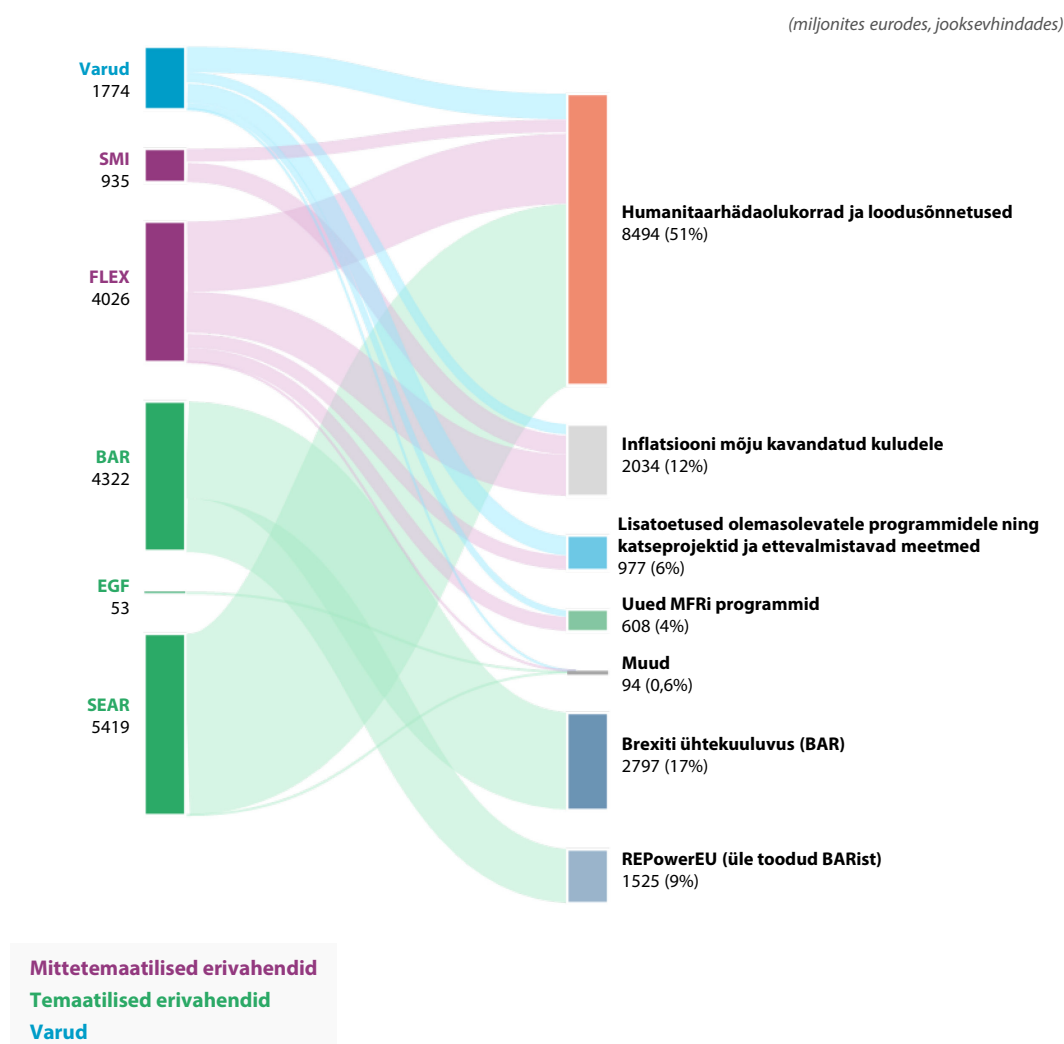
49 Nagu on märgitud punktides [35](#) ja [36](#), näitavad avaliku sektori finantsjuhtimise tavad, et märkimisväärses ja erakorralises kriisis, nagu sõda, ei tohiks kasutada tavapäraseid reserve, vaid see nõuab kriisiaegset eelarvestamist. Täheleandavalt, et mitmeaastases finantsraamistikus puudub mehhanism kriisiaegseks eelarvestamiseks ja sellistele vajadustele reageerimiseks, välja arvatud mitmeaastase finantsraamistiku muutmine, millega kehtestati Ukraina reserv. Mitmeaastase finantsraamistiku muutmiseks on vaja nõukogu ühehäälselt otsust. Perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku muutmise ettepaneku esitas komisjon 2023. aasta juunis ja nõukogu võttis selle vastu 2024. aasta veebruaris pärast rohkem kui seitse kuud kestnud pikki poliitilisi läbirääkimisi. See oli hiljem kui ettenähtud vastuvõtmise tähtaeg „enne asjaomase aasta või esimese asjaomase aasta [2024] eelarvemenetluse algust [juuli 2023]“²⁴.

Paindlikkusvahendid täitsid mitmesuguseid vajadusi

- 50** Analüüsisime eelarvedokumentides esitatud vahendite kasutuselevõtu põhjuseid kõigi juhtumite puhul, kus aastatel 2021–2024 varusid või erivahendeid kasutati. Uurisime üksikasjalikumalt ka 26 juhtumist koosnevat valimit, et hinnata, kas paindlikkusvahendeid kasutati sihtotstarbeliselt.
- 51** Meie valimisse kuulunud juhtumite analüüs näitas, et komisjon tegi ettepaneku võtta kasutusele temaatilised erivahendid kooskõlas nende konkreetse eesmärgi ja kohaldamisalaga. Kuna varudel ja mittetemaatilistel vahenditel on üldisem eesmärk, saab komisjon teha ettepaneku kasutada neid mitmesuguste tekkivate vajaduste rahuldamiseks.
- 52** Täheleandavalt, et umbes poolt kõigist paindlikkusvahenditest kasutati reageerimiseks humanitaarhädalukordadele ja loodusõnnetustele. Ülejäänud vahenditest i) toetati liikmesriike Brexiti negatiivsete tagajärgedega ja Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja põhjustatud energiaturu häiretega tegelemisel (REPowerEU); ii) kaeti kavandatud kulude suurenemine, mida mõjutas oodatust kõrgem inflatsioon; iii) rahastati uute mitmeaastase finantsraamistiku programmide loomist. Leidsime aga ka, et 6% paindlikkusmeetmete vahenditest kasutati olemasolevate mitmeaastase finantsraamistiku programmide täiendamiseks ning katseprojektide ja ettevalmistavate meetmete rahastamiseks ilma konkreetse ettenägematu käivitava sündmuseta (vt [joonis 5](#)).

²⁴ 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 13 lõige 2.

Joonis 5 | Paindlikkusvahendeid kasutati 2021.–2024. aastal mitmesuguste vajaduste rahuldamiseks



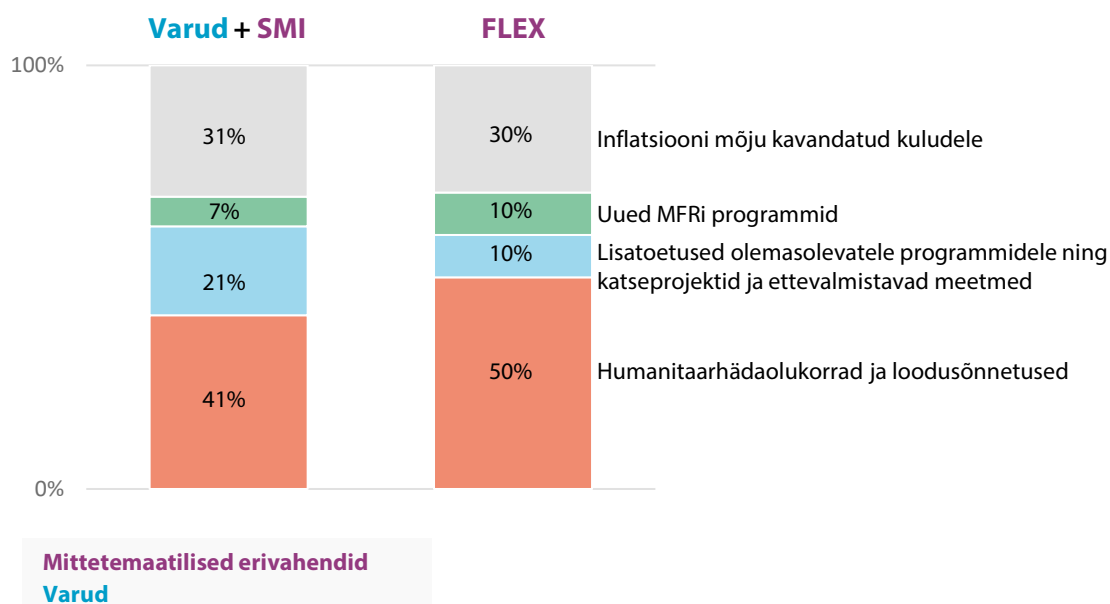
Allikas: kontrollikoda eelarvedokumentide ja komisjoni andmete põhjal.

- 53** EGF, ELSFi ja Brexiti kohanemise reservi temaatiliste erivahendite sihtotstarve ja üksikasjalikud kasutuselevõtmise tingimused on sätestatud nende erimäärustes. Meie analüüs EGFi ja ELSFi kasutuselevõtmise kohta kinnitas, et vajadused olid otseselt seotud nende tingimustega, mis puudutavad töötajate ümberpaigutamist suurte ümberkorralduste (EGF) ja loodusõnnetuste (ELSF) tõttu. Brexiti reservi kasutuselevõtmine ei nõudnud konkreetsete vajaduste kindlaksmääramist ning liikmesriigid said kuni 73% eelmaksetest ja neile võimaldati erakordset paindlikkust asjakohaste rakendusmeetmete üle otsustamisel ilma eelneva kokkuleppeta komisjoniga.

54 Hädaabireservi temaatilise erivahendi puhul, mille suhtes ei ole kehtestatud valdkondlikku määrust, põhinevad jaotusettepanekud komisjoni sisehinnangul prioriteetsete vajaduste kohta. Vahendit kasutati peamiselt humanitaarabi andmiseks kolmandates riikides mitmesuguste kriiside ajal (87%). Ülejäänud (13%) eraldati ELis selleks, et rahuldada esmaseid vajadusi seoses Ukraina pagulaste sissevooluga ning reageerida linnugripile ja metsatulekahjude sagenemisele. Meie valimisse kuulunud juhtumite puhul taotleti metsatulekahjude ja linnugripiga seotud mitmeaastase finantsraamistiku programmide suurendamist (kokku 66 miljoni euro ulatuses) võimalike vajaduste rahuldamiseks aasta lõpupoole, eesmärgiga suurendada suutlikkust reageerida korduvatele sündmustele, mida ei olnud asjassepuutuvates programmides täielikult ette nähtud.

55 Varusid ja mittetemaatilisi erivahendeid kasutati erinevate vajaduste rahuldamiseks, mitte ainult hädaolukordadele reageerimiseks (vt [joonis 6](#)). Kuigi õigusraamistikus ei täpsustata nende vahendite kasutamise tingimusi ega kriteeriume, võib paljude erinevate vajaduste rahastamine vähendada võimalikes hädaolukordades ja kriisides kasutada olevaid summasid.

Joonis 6 | Varudest ja mittetemaatilistest erivahenditest ei antud aastatel 2021–2024 toetust mitte üksnes hädaolukordadele ja ettenägematute sündmustele reageerimiseks



Allikas: kontrollikoda eelarvedokumentide ja komisjoni andmete põhjal.

56 Meie analüüs näitas, et 21% varudest kasutati hoolimata uute vajaduste puudumisest selliste ELi juhtprogrammide tugevdamiseks nagu „Euroopa horisont“, „Erasmus+“, keskkonna- ja kliimameetmete programm, ühtse turu programm, Euroopa ühendamise rahastu ja programm „Digitaalne Euroopa“, ning katseprojektide ja ettevalmistavate meetmete (KPEM) rahastamiseks (vt [1. selgitus](#)). Sarnaseid kulusid kaeti 10%-ga FLEXi vahenditest, kuigi FLEX on ette nähtud ettenägematuteks kuludeks. Veel üks näide kuludest, mis ei ole seotud hädaolukordadega, kuid mida komisjon peab ettenägematuteks, on investeerimisotsuste prioriteetide muutmise, mis on tingitud uutest poliitilistest prioriteetidest, mille tulemusel luuakse uued mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisprogrammid (nt liidu turvalise ühenduvuse õigusakt ja kiibimäärus). Lisaks kasutati märkimisväärset osa varudest ja mittetemaatilistest erivahenditest (umbes 30%) selleks, et rahastada inflatsioonisurve tingitud suurenenud halduskulusid ja Euroopa taasterahastu intressikulusid, kuna puudus muu sobiv mehhanism (vt punkt [48](#)).

1. selgitus

Tavapäraseid kulutusi rahastatakse ettenägematute sündmuste rahastamiseks mõeldud vahenditest

Parlament, nõukogu ja komisjon võivad igal aastal esitada ettepanekuid katseprojektide ja ettevalmistavate meetmete (KPEM) kohta teostatavuse hindamiseks ja sellele järgnevas rahastamiseks ELi aastaeelarvest. Kehtivas mitmeaastasest finantsraamistikust tegi kõigi KPEMide kohta ettepaneku parlament.

Finantsmäärusega²⁵ on katseprojektidele ette nähtud kuni 40 miljonit eurot aastas ja ettevalmistavatele meetmetele 100 miljonit eurot aastas. Kuna need summad ei sisaldu mitmeaastase finantsraamistiku esialgses finantsplaneeringus, võiksid KPEMid kasutada kogu mitmeaastase finantsraamistiku vältel olemasolevaid varusid kuni 980 miljoni euro ulatuses, mis moodustab 18% kogu esialgsest varust.

Tegelikkuses said KPEMid paindlikkusvahenditest 2021.–2024. aastal 72–107 miljonit eurot aastas, mis vähendas uute vajaduste või ettenägematute sündmuste jaoks kasutada olevaid summasid. 2021., 2023. ja 2024. aastal, kui varud teatavates rubriikides ammendusid, rahastati KPEMe FLEXist, mis on ette nähtud üksnes ettenägematuteks kuludeks.

²⁵ [Finantsmääruse](#) artikkel 58.

ELi eelarve paindlikkusraamistik on liiga keeruline ja mõned vahendite kasutuselevõtmise valikud ei ole selged

- 57** Eelarvedokumendid ja -andmed võivad sageli olla väga infotihedad, keerulised ning tavakodanike, parlamendiliikmete ja eelarvepraktikute jaoks raskesti mõistetavad ja kasutatavad. OECD²⁶ arvates peaksid need olema avatud, läbipaistvad ja kättesaadavad, et anda teavet poliitika kujundamise, kaalutluste, arutelude, rakendamise ja läbivaatamise peamiste etappide kohta. Üksikasjalik teave eelarve kohta peab olema arusaadav ka juurdepääsetavuse huvides.
- 58** Selles osas hindasime, kas ELi eelarve paindlikkusraamistiku puhul on välditud liigset keerukust ja kas on olemas kord otsustusprotsessi läbipaistvuse tagamiseks.

Mitmed paindlikkusvahendid, mis aeg-ajalt kattuvad ja mida ei ole selgesse järjekorda seatud, muudavad finantsjuhtimise ja otsuste tegemise keerulisemaks

- 59** Perioodi 2021–2027 mitmeaastast finantsraamistikku puudutava komisjoni 2018. aasta ettepaneku kohaselt „tuleks tulevikus põhitähelepanu suunata paindlikkusmehhanismide tugevdamisele, edendamisele ja täiustamisele, selleks et muuta kogu süsteem elastsemaks, säilitades samal ajal mitmeaastase raamistiku pakutava stabiilsuse“²⁷. Komisjon ei teinud ettepanekut erivahendite ühendamiseks. Selle asemel tegi komisjon ettepaneku jätkata sama paindlikkusvahendite kombinatsiooni kasutamist nagu eelmises mitmeaastases finantsraamistikus, esitades mõne erivahendi jaoks ühtlustamise ja täiendavate rahastamisallikate ettepanekuid.
- 60** 2020. aasta juulis märkis Euroopa Ülemkogu, et keerukaid eeskirju, mis käsitlevad summade ümberjaotamist erivahendite vahel ja kasutamata summade ülekandmist järgmistesse aastatesse, tuleks lihtsustada ja ühtlustada ning vältida tuleks dubleerimist nii temaatiliste erivahendite vahel kui ka rahastamisprogrammidega ning täiendavalt uurida koostoime võimalusi²⁸.

²⁶ OECD eelarve haldamise põhimõtete 4. põhimõte, OECD eelarve läbipaistvuse töövahendi H jagu.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Euroopa Ülemkogu kohtumise järeldused, 2020.

- 61** Vastates meie auditiküsitlusele, leidis EP BUDG ja 71% 17 liikmesriigi esindajatest nõukogu eelarvekomitees, et praegune erivahendite kombinatsioon on keeruline ja vajab lihtsustamist. Nad soovitasid vähendada vahendite arvu, viia vahendid paremini kooskõlla ELi vajaduste ja prioriteetidega ning ühtlustada eeskirju.

Paindlikkusvahendite kattumine

- 62** Komisjon ei hinnanud paindlikkusvahendite kattumise ja dubleerimise ohtu. Komisjoni sõnul täiendavad erivahendid mitmeaastase finantsraamistiku eelarvelisi kulutusi, seega ei ole dubleerimine võimalik. Sellest hoolimata täheldasime mõningaid võimalikke kattuvusi ja dubleerimist, peamiselt seoses paindlikkusvahendite eesmärgiga.
- 63** Temaatilised erivahendid käsitlevad konkreetseid lühiajalisi küsimusi, mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisprogrammid hõlmavad aga pikaajalisi investeeringuid. EGF, ELSFi ja Brexiti reservi kasutamine on kindlaks määratud nende erimäärustes ja see algatatakse liikmesriikide taotluste alusel. Täheldasime kattuvusi EGF, Brexiti reservi ja teatavate mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisprogrammide eesmärkide vahel, kuna liikmesriigid saavad samade vajaduste katmiseks kasutada sarnaseid vahendeid (vt [2. selgitus](#)). See on vastuolus üleskutsega vältida dubleerimist ja näitlikustab võimalust eelistada soodsamaid või hõlpsamini rakendatavaid rahastamisvõimalusi.

2. selgitus

Näiteid temaatiliste erivahendite eesmärkide kattuvusest

EGF: osaline kattumine Brexitiga kohanemise reserviga. EGFist antakse abi koondatud töötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele, keda mõjutavad suured ümberkorraldused. Brexitiga kohanemise reserv loodi selleks, et leevendada Brexiti kahjulikku mõju, sealhulgas ära hoida vallandamisi ja koondamisi. Sellega toetati töökohtade loomist ja kaitset, lühendatud tööaja kavasad, ümberõpet ja koolitust. Komisjoni sõnul sai liikmesriik valida, millist fondi kasutada koondatud töötajate ümberõppeks ja koolitamiseks Brexitist enim mõjutatud sektorites.

EGF: kattumine Euroopa Sotsiaalfondiga (ESF) / Euroopa Sotsiaalfondiga+ (ESF+). EGF loodi lühiajaliseks vajadustepõhiseks reageerimiseks ettenägematutele sündmustele, mis on tingitud globaliseerumise mõjust ettevõtetele, ESF/ESF+ keskendub aga pikaajalistele investeeringutele. Mõned liikmesriigid leiavad siiski, et EGF-i vahendite kasutuselevõtmise protsess on keeruline ja aeglane, eelistades kiirema reageerimise ja kõrgemate kaasrahastamismäärade tõttu fondi ESF/ESF+²⁹. 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku EGF-i määruse eesmärk oli neid probleeme lahendada, näiteks ühtlustada EGF-i ja ESF+ kaasrahastamise määrad, lihtsustada rahastamiskõlblikkuse kriteeriume ja lühendada mõne menetlusetapi tähtaegu. Siiski jäi fondi kasutamine eeldatust väiksemaks, isegi hoolimata selle laiendamisest.

Brexitiga kohanemise reserv: osaline kattumine ESF+ ja Euroopa Regionaalarengu Fondiga (ERF). ESF+ toetab tööhõivet, oskuste täiendamist ja töötajate kohanemist muutustega, Brexitiga kohanemise reserv keskendub aga töökohtade loomisele ja kaitsele, sealhulgas lühendatud tööaja kavadele, ümberõppele ja koolitusele. ERF investeerib töökohtade säilitamiseks ja loomiseks väikestes ja keskmise suurusega ettevõtjatesse ning Brexitiga kohanemise reservist toetatakse era- ja avaliku sektori ettevõtteid, eelkõige väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid, füüsilisest isikust ettevõtjaid ja kohalikke kogukondi. Komisjon kinnitas, et liikmesriigid võivad valida, millist fondi kasutada, kui meetmed on rahastamiskõlblikud nii Brexitiga kohanemise reservi kui ka mõne muu eelarve jagatud täitmise alla kuuluva fondi raames.

²⁹ Aruanne EGF-i tegevuse kohta aastatel 2015–2016, Euroopa Komisjon, 2017; EGF-i 2014.–2020. aasta järelhindamine, Euroopa Komisjon, 2021.

- 64** Täheldasime, et ühtset varuinstrumenti ja FLEXi, mis on kaks mittetemaatilist erivahendit, mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära, saaks samade vajaduste rahuldamiseks kasutada vaheldumisi, mis muudab otsuste tegemise keerukamaks (vt [3. selgitus](#)). Mitmeaastase finantsraamistiku määrase kohaselt on mõlemad mittetemaatilised erivahendid ette nähtud selliste kulude rahastamiseks, mida ei saa rahastada olemasolevate ülemmäärade piires³⁰. Ühtse finantsinstrumendi vahendid pärinevad aga algselt mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast allapoole jäävatest kasutamata varudest, ning FLEX pakub vahendeid, mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku kokkulepitud ülemmäära. Komisjon selgitas, et ühtsele varuinstrumendile ja FLEXile ei ole seatud ühtegi prioriteeti ega järjekorda – vahendite kasutuselevõtmise ettepanekud põhinevad oludel ja vajadustel.

3. selgitus

Näide ühtse varuinstrumendi ja FLEXi mittetemaatiliste erivahendite kattumisest

Ühtsel varuinstrumendil ja FLEXil on erinevad kasutamata summade ülekandmise eeskirjad, mida komisjon kaalub vahendite kasutuselevõtmise ettepaneku tegemisel. Ühtne varuinstrument võimaldab mitmeaastase finantsraamistiku kõigi rubriikide varusid ümber paigutada, seadmata piiranguid järgmistesse aastatesse üle kantavate summade suurusele. FLEXiga nähakse ette iga-aastane kindel summa, mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära, ning kasutamata vahendeid saab üle kanda ainult kuni kaheks aastaks enne nende aegumist. Komisjoni sõnul teeb ta ettepaneku võtta ühtse turu mehhanismi asemel kasutusele FLEX, kui on oht, et summad aeguvad, et olemasolevaid vahendeid võimalikult suures mahus ära kasutada.

Seda näitlikustab asjaolu, et 2023. aasta eelarves kasutati Euroopa taasterahastu eelarverea suurenenud vajaduste katmiseks ühtset varuinstrumenti, 2024. aasta eelarves kasutati samal eesmärgil aga FLEXi. Mõlemad juhul võeti vahendeid kasutusele selleks, et katta kavandatud kulude suurenemine võrreldes esialgsete prognoosidega.

- 65** Meie küsitluses nimetasid need liikmesriikide esindajad nõukogu eelarvekomitees, kes nõustusid, et erivahendite vahel esineb dubleerimist (47% 17-st vastajast), konkreetselt FLEXi ja ühtset varuinstrumenti. Nad lisasid, et kõnealuste vahendite õigusraamistik ei ole täpselt määratletud, mis muudab nende vahel valiku tegemise ebaselgeks ja subjektiivseks, ning et nende kasutamine ja otstarve kattuvad oma olemuselt märkimisväärselt.

³⁰ 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määrase artikli 11 lõige 4 ja artikli 12 lõige 1.

- 66** Täheldasime ka mitmeid paindlikkusvahendeid, mida kasutatakse humanitaarabi ja rändega seotud programmide vajaduste rahastamiseks, näiteks solidaarsus- ja hädaabireservi temaatilise erivahendi hädaabireservi komponent, FLEXi ja ühtse varuinstrumendi mittetemaatilised erivahendid ja varud. Lisaks täheldasime kattumist hädaabireservi temaatilise erivahendi ja mitmeaastase finantsraamistiku hädaabireservide vahel, mis on kehtestatud teatavates kuluprogrammides, nagu [Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond](#) ning [naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“](#).

Puudub selge järjekord eelarve paindlikkusmehhanismide kasutamiseks mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast allpool ja üle selle

- 67** Puuduvad eeskirjad, mis täpsustaksid, kas mitmeaastase finantsraamistiku programmi (erakorralisi) reserve, nagu [naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“](#) hädaolukorra reserv, mille kogueraldis on 9,5 miljardit eurot, tuleks kasutada enne varusid või kas ühtne varuinstrument, hädaabireserv ja FLEX tuleks kasutusele võtta alles pärast nende reservide ammendumist, kuna need jäävad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära piiresse. Komisjon otsustab ilma eelarvepädevate institutsioonide heakskiiduta, kuidas neid reserve kasutada.
- 68** Meie auditiküsitluses märkis EP BUDG, et mitmeaastase finantsraamistiku mis tahes hädaabireservid võivad paindlikkuse ja reageerimissuutlikkuse poolest erivahenditega kattuda. 17 liikmesriigi esindajad nõukogu eelarvekomitees viitasid ka dubleerimisele naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ esilekerkivate probleemide reservi ja hädaabireservi erivahendi vahel, märkides, et nad sooviksid selgemaid eeskirju selle kohta, millal igaüht neist kasutusele võtta.
- 69** Mitmeaastase finantsraamistiku õigusraamistikus ei täpsustata vahendite kasutuselevõtmise järjekorda, välja arvatud see, et tulevased varud tuleks kasutusele võtta viimase abinõuna³¹. Samuti ei ole komisjoni sisemenetlustes sätestatud konkreetseid eeskirju selle kohta, millises järjestuses tuleks paindlikkusvahendeid kasutada. Komisjoni sõnul lähtub ta ootamatute vajaduste täitmiseks rahastamisvõimaluste valimisel usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest.

³¹ 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 11 lõike 1 punkt c.

- 70** Leidsime meie valimisse kuulunud juhtumite hulgast näite, kus mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast väiksemad varud olid endiselt kättesaadavad, kui võeti kasutusele hädaabireservi temaatiline erivahend, mis ületas mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära. Muudel juhtudel täheldasime, et enne varude või erivahendite kasutamist kasutati mitmeaastase finantsraamistiku erakorralisi reserve osaliselt või üldse mitte (vt [4. selgitus](#)). Komisjon põhjendas seda lähenemisviisi vajadusega säilitada erakorralised reservid tuleviku tarbeks või muude kavandatud meetmete jaoks. Kui aga olemasolevate reservide asemel kasutatakse ülemmäära ületavaid erivahendeid, ei kasutata täielikult ära suutlikkust rahuldada erakorralisi vajadusi mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast väiksemate rahaliste vahenditega.

4. selgitus

Näiteid sellest, kuidas olemasolevate paindlikkusmeetmete, varude ja erivahendite kasutamise järjekord ei ole selgelt kindlaks määratud

Komisjon tegi ettepaneku rahastada COVID-19 vaktsiinide annetamist [erakorralise toetuse rahastamisvahendist](#) ning naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ reservist, mis jääb allapoole mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära, koos FLEXi kasutuselevõtmisega üle mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära. EP BUDG märkis, et 2021. aastal (pärast komisjoni esitatud paranduseelarve projekti vastuvõtmist) oleks naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ reservis veel 188 miljonit eurot. Komisjon selgitas, et ta soovib säilitada naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ reservi vahendeid muude vajaduste jaoks, hoolimata 2021. aasta novembris vastu võetud paranduseelarvest. Lõpuks kasutas komisjon 2021. aastal naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ reservist 168 miljonit eurot, et erinevatel eesmärkidel tugevdada instrumendi üleilmsete probleemide teemaprogrammi³².

Komisjon tegi 31. mail 2023 ettepaneku hädaabireservi kasutuselevõtmiseks [ühtse turu programmi toiduainete tegevussuuna](#) jaoks, et rahuldada linnugripiga seotud erakorralisi vajadusi. Mitmeaastase finantsraamistiku vastava rubriigi 1 „Ühtne turg, innovatsioon ja digitaalvaldkond“ raames oli aga veel kasutamata 131 miljoni euro ulatuses mittesihtotstarbelisi varusid. Mittesihtotstarbelised varud oleksid võinud täielikult katta ühtse turu programmi jaoks taotletud summa. Lisaks ei olnud programmis sisalduv hädaabireserv enne ettepaneku esitamist veel täielikult ära kasutatud, kuigi programmiga oli 2023. ja 2024. aastal ette nähtud 102 miljonit eurot erakorralisteks meetmeteks loomahaiguste ja taimekahjurite vastu võitlemiseks.

³² Instrumendi „Globaalne Euroopa“ määruse põhjendus 70.

Samuti täheldasime, et 2022. aastal tegi komisjon ettepaneku võtta vastu paranduseelarve nr 5/2022, kasutades ühtse turu programmi samade lisavajaduste rahuldamiseks mittesihtotstarbelisi varusid.

- 71** Meie tähelepanekud rõhutavad finantsjuhtimise protsessi keerukust, kui sama vajaduse täitmiseks saab kasutada mitut vahendit, mis tekitab küsimusi mitme vahendi vajalikkuse ja tõhususe kohta. Kuigi komisjon tunnistab seda keerukust, usub ta, et mitme vahendi olemasolu ilma kindlaksmääratud järjestuseta nende kasutamiseks annab talle vajaliku paindlikkuse, et pakkuda välja kõige sobivam vahend.

Eeskirjad hõlbustavad üldiselt kiiret kasutuselevõttu, kuid neid ei ühtlustatud nii palju kui võimalik

- 72** Erivahendite kasutuselevõtmine eeldab eelarvepädevate institutsioonide heakskiitu, kuna nende jaoks on vaja mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära ületavaid täiendavaid assigneeringuid. Kuigi nõukogu ja parlament üldiselt pooldavad seda lähenemisviisi, muudab see protsessi pikemaks. Komisjon tunnistas oma 2018. aasta töödokumendis³³, et mitmeaastasest finantsraamistikust väljapoole jäävate vahendite kasutuselevõtmise menetlused on väga pikad ja keerulised.
- 73** Hindasime, kas eeskirjad ja menetlused võimaldavad kiiresti kasutusele võtta paindlikkusvahendid, et reageerida tekkivatele vajadustele.
- 74** Kasutatakse kahte erinevat menetlust:
- a) mittetemaatilised erivahendid (ühtne varuinstrument, FLEX) ja mittesihtotstarbelised varud võetakse kasutusele eelarvemenetluse käigus, mille raames eraldatakse lisavahendid asjaomas(t)ele programmi(de)le, kui võetakse vastu aasta- või paranduseelarved. Paranduseelarvetes esitatud summad muudavad liikmesriikide osamakseid pärast nende vastuvõtmist;

³³ „Spending review“, Euroopa Komisjon, SWD (2018) 171.

- b) temaatilised erivahendid (EGF, Brexitiga kohanemise resserv, SEAR) võetakse kasutusele ümberpaigutamismenetluse kaudu. Olemasolevad iga-aastased summad kantakse eelarvesse eraldisena, millest saab eelarvereserv, ning Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad need ühiselt kasutusele pärast komisjoni ettepanekut paigutada need reservist tegevuseelarve reale³⁴. Liikmesriikide osamaksud katavad kogu reservi summa pärast ELi eelarve vastuvõtmist ning eelarveaasta jooksul tehtavad individuaalsed ümberpaigutamisosused ei muuda nende osamakseid.

- 75** Institutsioonidevahelises kokkuleppes³⁵ on esitatud tõhusa institutsioonidevahelise koostöö põhimõtted paranduseelarvete kiireks vastuvõtmiseks. Näiteks: „Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad arvesse paranduseelarve suhtelist kiireloomulisust ning selle õigeaegse heakskiitmise vajadust, et paranduseelarve rakenduks asjaomasel eelarveaastal“. Ümberpaigutamismenetluse puhul nõutakse finantsmääruses, et eelarvepädevad institutsioonid teeksid ümberpaigutamisosuse kuue nädala jooksul pärast komisjoni ettepaneku esitamist või kiireloomulistel juhtudel kolme nädala jooksul³⁶.
- 76** Valdkondlike õigusaktidega reguleeritud paindlikkusvahendite (EGF, Brexitiga kohanemise reserv, ELSF) puhul eelneb ümberpaigutamismenetlusele komisjoni hinnang liikmesriikide taotlustele, et kinnitada nende vastavust rahastamiskõlblikkuse tingimustele.
- 77** Vastates meie küsitlusele, leidsid EP BUDG ja 17 liikmesriigi esindajad nõukogu eelarvekomitees, et mõlemad vahendite kasutuselevõtmise menetlused võimaldavad kiiresti reageerida ettenägematutele sündmustele ja esilekerkivatele vajadustele. Väljendati muret ELSFi kasutuselevõtmise pärast, märkides, et väljamaksed võtavad liiga kaua aega ja et kogu protsess ei võimalda loodusõnnetuste järel kohest abi.

³⁴ [Finantsmääruse](#) artiklid 31 ja 49.

³⁵ [Eelarvedistsipliini käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe](#) punkt 31.

³⁶ [Finantsmääruse](#) artiklid 31 ja 32.

Vahendite kasutuselevõtmise menetluste kiirus

- 78** Iga-aastase eelarvemenetluse eeskirjad ja ajakava on selgelt määratletud³⁷. Kuna eelarveprojekt koostatakse ja võetakse vastu selle täitmisele eelneval aastal, ei kasutata seda tavaliselt kiireloomulistes hädaolukordades, mistõttu heakskiitmise ajakava ei ole kiire kasutuselevõtmise jaoks nii asjakohane. Vaatasime läbi 11 juhtumit, kus vahendid võeti kasutusele aastaeelarve kaudu, ning leidsime, et assigneeringute suurendamise taotluse esitamisest kuni selle heakskiitmiseni eelarvapädevate institutsioonide poolt kulus keskmiselt neli kuud.
- 79** Paranduseelarvete puhul on kiire vastuvõtmine väga oluline, et võtta aasta jooksul kiiresti kasutusele mittetemaatilisi erivahendeid, võimaldamaks toime tulla erakorraliste ja ettenägematute asjaoludega. Õiguslikus aluses³⁸ ei ole täpsustatud vastuvõtmise tähtaegu, mis võib mõjutada kasutuselevõtu kiirust.
- 80** Valimisse kuulunud juhtumite analüüs näitas, et paranduseelarvete ja ümberpaigutamismenetluste kasutamise kiirus oli sarnane, kuid ümberpaigutamismenetlus oli veidi kiirem (vt [tabel 2](#)). Konkreetsete tähtaegade puudumine vahendite kasutuselevõtmiseks paranduseelarvete kaudu ei mõjutanud kasutuselevõtu kiirust.

³⁷ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 314.

³⁸ ELi toimimise leping, finantsmäärus, perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määrus, institutsioonidevaheline kokkulepe eelarvedistsipliini kohta (jagu F).

Tabel 2 | Keskmiselt kulub nii paranduseelarve kui ka ümberpaigutamismenetluste lisakulutuste kokkuleppimiseks sama palju aega (valimisse kaasatud juhtumid, 2021–2024)

Asjaomane menetlus ja vahend	Heakskiitmise/vastuvõtmise tähtajad	Vastuvõetud eelarves sisalduv reserv	Keskmine aeg (kuudes)		
			DG BUDG koostab sisetaotluse alusel ettepaneku	Nõukogu ja parlamendi menetlused	Menetlus kokku
Paranduseelarve (ühtne varuinstrument, FLEX, varud)	Ei, kuid institutsioonidevahelises kokkuleppes kutsutakse üles võtma arvesse suhtelist kiireloomulisust	ei	0,9	2,1	3,0
Ümberpaigutamine aastaeelarves (EGF, SEAR (kaks osa: ELSF ja EAR), BAR)	Jah, kuue nädala jooksul alates ettepaneku saamisest (kiireloomulistel juhtudel kolme nädala jooksul)	jah	1,1	1,1	2,2

Märkus: võrdlusest on välja jäetud üks ebatüüpiline juhtum, mille puhul kulus alates komisjonisisesest taotlusest kuni paranduseelarve vastuvõtmiseni peaaegu kaks aastat, kuna Süüria pagulaste toetuspakett eeldas poliitilist kokkulepet.

Allikas: kontrollikoda õigusaktide ja komisjoni andmete põhjal.

Vahendite kasutuselevõtmise ettepanekule eelneva hindamise kestus

- 81** Analüüsisime ka seda, kui kaua hindas komisjon liikmesriikide EGF-i ja ELSF-i taotlusi enne eelarvevahendite ümberpaigutamise ettepaneku tegemist. Vastavalt õigusaktides sätestatud tähtaegadele võib protsess kesta kuni viis (EGF) või seitse kuud (ELSF). Menetluse pikkus oli üks punktidest, mida hindamisaruannetes kritiseeriti³⁹. Aeg võib olla liiga pikk, et reageerida esmavajadustele. Lisaks nõuab vahendite kasutuselevõtmine, et nõukogu ja parlament võtaksid vastu kaks õigusakti, millest kummalgi on oma hääletuskord.

³⁹ Euroopa Liidu Solidaarsusfondi 2002.–2016. aasta järelhindamine, Euroopa Komisjon, 2018; komisjoni aruanne Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi (2014–2020) järelhindamise kohta, Euroopa Komisjon, 2021.

- 82** Valimisse kaasatud juhtumite puhul analüüsisime aega, mis kulus liikmesriigi taotluse esitamisest EGF-i ja ELSFi kasutuselevõtmise otsusteni (vt [tabel 3](#)). EGF-i juhtumite keskmine koguarv oli viis kuud ja ELSFi juhtumite puhul üle kümne kuu, mis ei vastanud alati ELSFi määruses sätestatud tähtaegadele. Mõne taotluse puhul kulus komisjonil hindamise lõpuleviimiseks ja ELSFi kasutuselevõtmiseks aasta, samas kui määruses sätestatud tähtaeg on kuus nädalat. Komisjoni sõnul oli see tingitud ebakindlusest seoses ELSFi olemasoleva eelarvega, taotluste rühmitamisest ja pikast selgitamisprotsessist, kuna liikmesriigid esitasid mõnikord mittetäielikke taotlusi.

Tabel 3 | EGF-i ja ELSFi kasutuselevõtmine erakorralise abi andmiseks ei ole kiire (valimisse kaasatud juhtumid, 2021–2024)

Valdkondlike õigusaktidega temaatiliste erivahendite kasutuselevõtmine	Keskmine aeg (kuudes)				
	Liikmesriigi taotluse täielikuks lugemine	Taotluse hindamine vastutava peadirektoraadi poolt	DG BUDG koostab sisetaotluse alusel ettepaneku	Nõukogu ja parlamendi menetlused	Menetlus kokku
EGF	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
ELSF: loodusõnnetused	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
ELSF: tervisealased hädaolukorrad	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Kuna COVID-19-ga seotud ELSFi taotluste esitamine oli pretsedenditu, ei ole võimalik kindlaks teha, kui palju aega kulus alates taotluste esitamisest kuni nende täielikuks tunnistamiseni ja kui palju nende hindamisele komisjoni poolt.

Allikas: kontrollikoda õigusaktide ja komisjoni andmete põhjal.

- 83** Vastupidiselt ELSFi ja EGF-i taotlusprotsessile ei nõudnud Brexitiga kohanemise reservi ümberpaigutamise ettepanek komisjoni eelnevat hinnangut liikmesriikide rahastamisaotlustele. Brexitiga kohanemise reservi määrase kohaselt arvutas komisjon igale liikmesriigile esialgsed eraldised⁴⁰ ja maksis need välja eelmaksetena kuni 73% ulatuses kolmes iga-aastases osamaks aastatel 2021–2023; lõppmakse on kavandatud 2025. aastaks. Erandina finantsmäärusest ei pidanud komisjon rahastamismeetmeid oma otsuses kirjeldama⁴¹. Komisjon hindab 2025. aastal tagantjärele kulude vastavust Brexitiga kohanemise reservi määrasele.

⁴⁰ Komisjoni rakendusotsus (EL) 2021/1803, millega määratakse kindlaks igale liikmesriigile Brexitiga kohanemise reservist eraldatavad esialgsed summad, 2021.

⁴¹ Brexitiga kohanemise reservi määrase artikli 8 lõige 5.

- 84** Eelarvepädevad institutsioonid kontrollivad komisjoni ettepanekut võtta kasutusele EGFi, ELSFi ja Brexitiga kohanemise reservi temaatilised erivahendid, mille puhul järgitakse valdkondlikel määrustel põhinevaid rangeid eeskirju. Ainus põhjus ettepaneku tagasilükkamiseks või muutmiseks oleks see, kui see sisaldaks vigu või oleks vastuolus määrustega. Eelarvepädevad institutsioonid ei muutnud ühelgi analüüsitud juhul komisjoni ettepanekut. Oma valimi põhjal leidsime, et nende vahendite integreerimine mitmeaastase finantsraamistiku eelarvesse reservina, mida haldab komisjon, aitaks ümberpaigutamiste ettevalmistamise ja otsuste tegemise aega lühendada keskmiselt 2,2 kuud.
- 85** See ei kehti hädaabireservi temaatilise erivahendi kohta, kuna selle eraldamise tingimusi ja kriteeriume ei reguleeri valdkondlikud õigusaktid. Hädaabireserv võetakse kasutusele ümberpaigutamismenetluse kaudu ja me leidsime, et seda kasutati sama liiki vajaduste rahastamiseks kui need, mida rahastati mittetemaatilistest erivahenditest ja varudest (vt punkt 66), mis võetakse kasutusele eelarvemenetluse käigus. Kuna kahe menetluse keskmine kasutuselevõttuaeg peaaegu ei erine (punkt 80), ei vähendaks hädaabireservi liitmine FLEXiga märkimisväärselt kiire kasutuselevõtu tõenäosust.

Struktureeritud lähenemisviisi puudumine alternatiivsete rahastamisvõimaluste ja -summade analüüsi dokumenteerimisel

- 86** OECD eelarve haldamise põhimõtete kohaselt hõlmab eelarve koostamine piiratud vahendite tõttu prioriteetide seadmist, kulutustele vastava tulu hindamist ja otsuste tegemist.
- 87** Enne kui komisjon teeb ettepaneku hädaabireservi temaatilise erivahendi ning FLEXi ja ühtse varuinstrumendi mittetemaatiliste erivahendite kasutuselevõtmiseks, peab ta uurima assigneeringute ümberjaotamise võimalusi vastuvõetud aastaeelarve raames⁴². Ümberjaotamisvõimalusi tuleb uurida ka siis, kui tehakse ettepanek kasutada eelarveaasta jooksul mittesihtotstarbelisi varusid (paranduseelarve abil)⁴³.

⁴² Perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 9 lõike 1 punkt b, artikli 11 lõike 1 punktid a ja c, artikli 11 lõige 4 ja artikkel 12; eelarvedistsipliini käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe punktid 10, 12 ja 13.

⁴³ Finantsmääruse (2018/1046, *idem* 2024/2509 (uuesti sõnastatud)) artikkel 2.

- 88** Enne EGF-i, ELSE-i ja Brexitiga kohanemise reservi temaatiliste erivahendite kasutuselevõtmist ei ole vaja uurida ümberjaotamise võimalusi, kuna nendega rahastatakse konkreetseid kulusid vastavalt iga rahastamisvahendi õigusaktis sätestatud kriteeriumidele.
- 89** Valimisse kuulunud juhtumite puhul analüüsisime komisjoni dokumente, et kontrollida, kas need hõlmavad olemasolevate programmide raames assigneeringute ümberjaotamise ulatuse uurimist, vajaduste põhjendust, summasid, paindlikkusvahendi valikut ning iga kasutuselevõtmise eesmärgi vastavusse viimist vahendispetsiifiliste nõuetega.
- 90** 26-st valimisse kuulunud juhtumist 20 olid seotud varude, hädaabireservi, ühtse varuinstrumendi ja FLEX-i kasutuselevõtmisega, mis nõudis ümberjaotamise võimaluste uurimist. 20 juhtumist 14 puhul tegi komisjon kindlaks alternatiivsed rahastamisvõimalused uute vajaduste rahuldamiseks ümberjaotamise, aga ka prioriteetide muutmise ning mitmeaastase finantsraamistiku ülemmääradest allapoole jäävate sihtotstarbeliste paindlikkusmeetmete ja erakorraliste vahendite kasutamise kaudu. Meie valimisse kuulunud juhtudel vähendas see paindlikkusvahenditest vajaminevaid summasid. Selliste summade osakaal ulatus 6–68%-ni lisavajaduste katmiseks vajalikest vahenditest, mis näitab, et alternatiivsed rahastamisvõimalused olid uute vajaduste, eelkõige uute poliitiliste prioriteetide ja programmide jaoks oluline rahastamisallikas. Ülejäänud kuuel juhul olid paindlikkusvahendid ainsaks rahastamisallikaks.
- 91** Eespool nimetatud 20 juhtumi puhul täheldasime, et ümberjaotamise võimaluste uurimine ei olnud selgelt ja jälgitavalt dokumenteeritud. Me ei saanud kinnitada, et kõiki ümberjaotamisvõimalusi uuriti ja kasutati, kuna nõuetekohane kontrollijalg puudus (vt [5. selgitus](#)). Komisjoni sõnul on struktureeritud dokumenteerimise lähenemisviisi puudumine mõnel juhul tingitud tungivast vajadusest koostada kasutuselevõtu ettepanek. Oma sisemenetlustes ei esitanud komisjon konkreetseid samme ega kontrollnimekirja ümberjaotamise võimaluste uurimiseks enne varude kasutamise või mittetemaatiliste erivahendite kasutuselevõtmise ettepaneku tegemist. Samuti ei nõudnud ta, et töötajad dokumenteeriksid seda protsessi ja kaalutud alternatiive.

5. selgitus

Näide ebapiisavalt dokumenteeritud otsustusjärgest

FLEX võeti kasutusele kahe uue seadusandliku algatuse jaoks: [instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu](#) (EDIRPA) (500 miljonit eurot) ja [laskemoona tootmist toetav määrus](#) (ASAP, 343 miljonit eurot).

EDIRPA ettepanekus, mis esitati 2022. aasta juulis ja võeti vastu 2023. aasta oktoobris, ei mainitud katseid kasutada sääste või ümberjaotamisi algatuse rahaliste vahendite tagamiseks. Komisjoni sõnul oli see põhjustatud ajalistest piirangutest ja rubriigi 5 „Julgeolek ja kaitse“ piiratud ulatusest.

Seevastu 2023. aasta mais esitatud ja 2023. aasta juulis vastu võetud ASAPi rahastati i) rubriigi 5 ümberjaotamistega (260 miljonit eurot Euroopa Kaitsefondist); ii) EDIRPA kokkulepitud vahenditest (43 miljonit eurot); iii) FLEXist (40 miljonit eurot). Selle juhtumi kohta saadud tõendavates dokumentides ei selgitatud, miks ei kasutatud ASAPi puhul kasutatud ümberjaotamisvõimalusi varem EDIRPA puhul.

- 92** Meie auditiküsitluses märkis EP BUDG, et komisjon esitas tavaliselt põhiselgituse muude uuritud rahastamisvõimaluste kohta, kuid see ei olnud piisavalt üksikasjalik ja usaldusväärne ega selgitanud mõju programmidele, millest assigneeringud võeti. Mõned nõukogu eelarvekomitee esindajad ütlesid, et komisjon esitas sellise teabe alati (6% 17st vastajast) või tavaliselt (47% 17 vastajast), samas kui teised (47% 17 vastanust) ütlesid, et ta tegi seda harva.
- 93** Lisaks näitas meie valimisse kuulunud juhtumite analüüs, et uute vajaduste rahastamiseks ette nähtud summade põhjendus ei olnud piisavalt selge ega üksikasjalik 18 juhtumi puhul 20-st, mis hõlmasid varude, FLEXi ja ühtse varuinstrumendi mittetemaatiliste erivahendite ning hädaabireservi temaatilise erivahendi kasutuselevõtmist. Puudusid summade hindamise aluseks olnud arvutused ja konkreetsete rahastatavate tegevuste finantsjaotus. 13 juhul olid summad seotud poliitiliste kokkulepetega vajaduste asjakohase rahastamise kohta. Ülejäänud viiel juhul olid kavandatud summad seotud konkreetsete käivitavate sündmustega, mis nõudsid teatavate mitmeaastase finantsraamistiku programmide tugevdamist humanitaarabi, tervishoiu ja elanikkonnakaitse valdkonnas.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 8. juuli 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



President

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

ELi eelarve paindlikkus

- 01** EL kasutab pikaajalisi eelarveid, mida nimetatakse mitmeaastasteks finantsraamistikeks (MFR). Need loovad stabiilse raamistiku ELi rahaliste vahendite prognoositavuse suurendamiseks õiguslikult siduvate iga-aastaste piirmäärade (ülemmäärade) kaudu. Ülemmäärad on kehtestatud tuludele (omavahendite ülemmäär) ja kuludele (mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäär) ning igale kulukategooriale (rubriik). Eduka mitmeaastase finantsplaneerimise üks keerulisemaid aspekte on tasakaalu leidmine ühelt poolt stabiilsuse ja prognoositavuse ning teiselt poolt paindlikkuse vahel¹.
- 02** Praegu hõlmab mitmeaastane finantsraamistik seitsmeaastast perioodi, mis on pikem kui enamikus OECD riikides, kus keskpika perioodi kuluraamistikud hõlmavad kolme kuni viit aastat². Lisaks kulub uue mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamiseks mitu aastat. Komisjonil kulub umbes aasta ettevalmistusele ja ta peab esitama oma ettepaneku kaks ja pool aastat enne mitmeaastase finantsraamistiku algust³.

¹ „How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)“, Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, 2020.

² Peatükk 4: „Budgeting practices and procedures“, *Government at a glance*, OECD, 2013.

³ Nõukogu määrus (EL, Euratom) 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027.

- 03** Lisaks mitmeaastase finantsraamistiku kestusele ja ülemmäärade kasutamisele loovad mitmed muud ELi eelarve omadused mulje jäikusest, näiteks:
- o eelarve on seotud [ELi toimimise lepingus](#)⁴ sätestatud ja finantsmääruses⁵ selgitatud eelarvepõhimõtetega. Sellised põhimõtted nagu ühtsus, aastasus ja sihtotstarbelisus piiravad lisavahendite eraldamise ja eraldiste ümberpaigutamise võimalusi mitmeaastase finantsraamistiku piires;
 - o ligikaudu kaks kolmandikku eelarvest on eelnevalt eraldatud liikmesriikidele⁶, mis piirab komisjoni võimalust jaotada kulutusi eelarveridade vahel ümber.
- 04** Samal ajal vajab eelarve paindlikkust, et tulla toime ootamatute probleemidega, nagu kriisid ja hädaolukorrad, ning muutuvate prioriteetidega. Mitmeaastane finantsraamistik sisaldab erisätteid ja erivahendeid rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemiseks sellises olukorras. Selline paindlikkus võimaldab teha erandeid mitmeaastase finantsraamistiku siduvatest ülemmääradest ja eelarvepõhimõtetest, lisades finantsassigneeringuid ning paigutades neid ümber aastate ja rubriikide vahel.
- 05** Mitmed kriisid, mis on ELi viimastel aastatel mõjutanud, eelkõige majandus-, rände-, julgeoleku- ja tervishoiuprobleemid, loodusõnnetused, sõda, inflatsioon ja vajadus tegeleda esilekerkivate poliitiliste prioriteetidega, kinnitasid vajadust ELi eelarve paindlikkuse järele. Sellele reageerimiseks laiendas EL oma paindlikkusvahendeid nii 2014.–2020. aasta kui ka 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus. EL tõhustas paindlikkusvahendeid veelgi 2024. aasta veebruaris kokku lepitud mitmeaastase finantsraamistiku muutmisel⁷.
- 06** Vaadeldes eelarve üldist paindlikkust, tuleb teha vahet mittetemaatilistel erivahenditel (koos varudega) ja temaatilistel erivahenditel. Temaatiliste erivahendite paindlikkust piirab nende väga spetsiifiline eesmärk, mittetemaatilised erivahendid ja varud ei ole aga seotud konkreetse eesmärgiga.

⁴ [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artikkel 310.

⁵ [Finantsmääruse](#) artikkel 6.

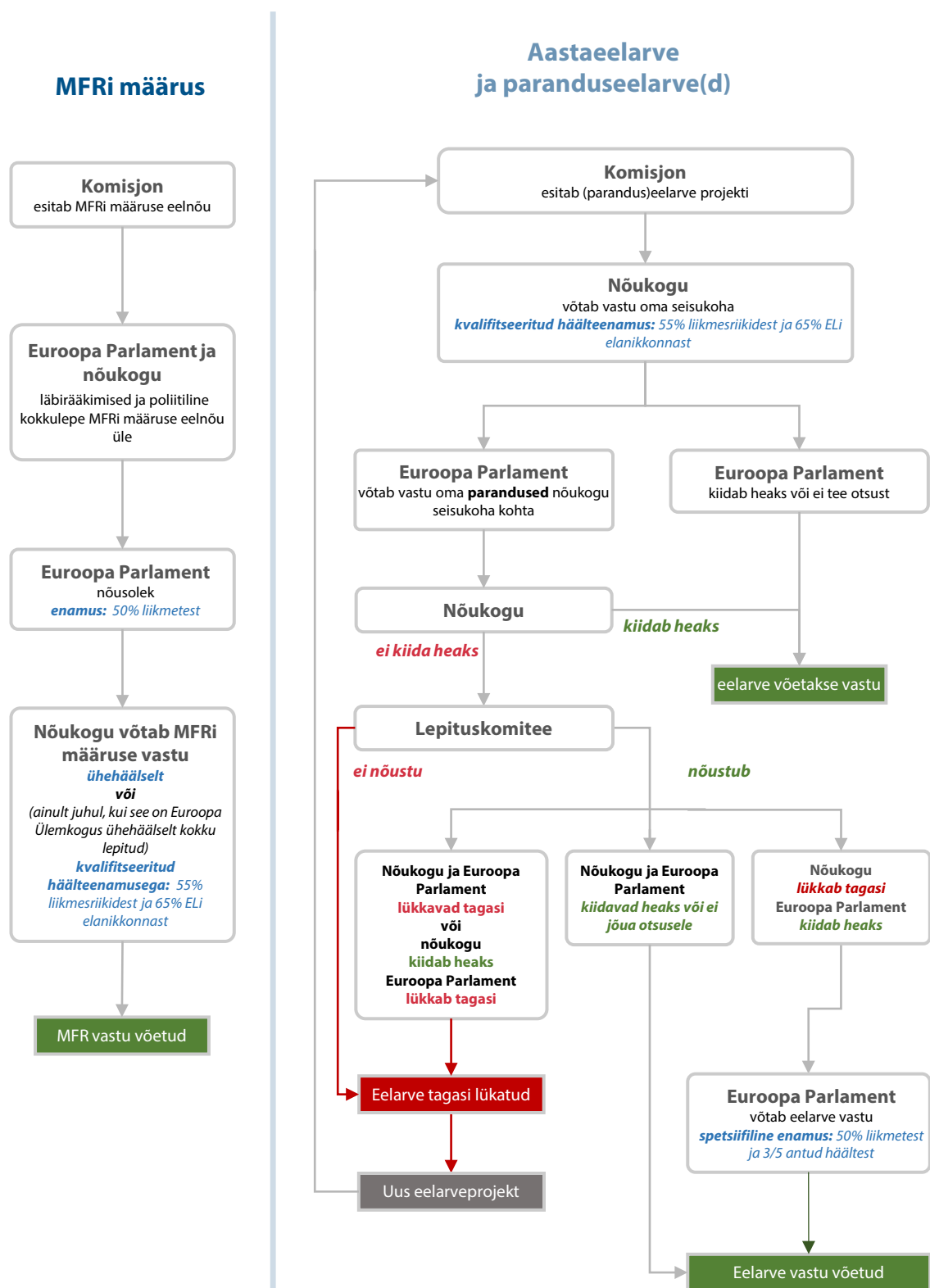
⁶ „[ELi pikaajaline eelarve aastateks 2021–2027 ja NextGenerationEU](#)“, Euroopa Komisjon, 2021.

⁷ Määruse (EL) [2023/435](#) artikkel 4.

Rollid ja kohustused

07 *Joonisel 1* on näidatud mitmeaastase finantsraamistiku määrase ning aasta- ja paranduseelarvete heakskiitmise protsessi peamised etapid.

Joonis 1 | Mitmeaastase finantsraamistiku määrase ning aasta- ja paranduseelarvete heakskiitmise protsess



Allikas: kontrollikoda, tuginedes Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 312 ja 314, mitmeaastase finantsraamistiku määrase artiklile 21 ja parlamendi õigusloome ajakavale.

- 08** Paindlikkusvahendite kasutamise erikorra raames teevad Euroopa Parlament ja nõukogu otsuse temaatiliste erivahendite kasutuselevõtmise üle ühiselt pärast komisjoni ettepanekut ümberpaigutamise kohta vastavatele eelarveridadele. Mittetemaatiliste erivahendite kasutuselevõtmise ja varude kasutamise üle otsustatakse eelarvemenetluse käigus, mille raames eraldatakse lisavahendid asjaomas(t)ele programmi(de)le.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 09** Auditiga hindasime, kas ELi eelarve paindlikkusvahendid mitmeaastase finantsraamistiku perioodiks 2021–2027 olid hästi kavandatud ja kas nende kasutamine oli õigustatud ning kas hoiti ära risk, et vahendid mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel ammendatakse. Auditis keskenduti temaatiliste (EGF, solidaarsus- ja hädaabireserv ning Brexitiga kohanemise reserv) ja mittetemaatiliste (ühtne varuinstrument ja FLEX) erivahendite kavandamisele ja kasutuselevõtmisele, mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära, ning mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast allpool olevate varude kasutamisele käimasolevas mitmeaastases finantsraamistikus, hõlmates aastaid 2021–2024.
- 10** Auditis ei käsitletud Ukraina reservi ega Euroopa taasterahastut, kuna oli liiga vara hinnata, kuidas need praktikas toimivad. Audit ei hõlmanud ka struktuurielemente, mis võimaldavad paindlikkust mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade piires (ümberpaigutamisest, ülekandmisest, programmisisesest reservid jne), kuna need ei lisa vastuvõetud eelarvesse täiendavaid assigneeringuid.
- 11** Analüüsisime järgmist:
- 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku aluseks olevad dokumendid ja individuaalsed paindlikkusvahendid, mida täiendab komisjoni töötajatega peetud intervjuudest saadud teave;
 - vahendite ülesehitus (sealhulgas eraldatud summad) võrdluses rahvusvaheliste avaliku sektori eelarvestandarditega (võimaluse korral, võttes arvesse ELi eelarve ainulaadsust);
 - vahendite kasutuselevõtu eeskirjad ja menetlused;
 - 26-st paindlikkusvahendite kasutuselevõtu juhtumist koosnev valim kogusummas ligi 10 miljardit eurot, mis hõlmab iga etappi alates esialgsest taotlusest kuni lõpliku otsuse tegemiseni.

- 12** Näitajate esitamine varude kasutamise ja erivahendite kasutuselevõtmise kohta kajastab meie auditieesmärki uurida, kuidas rahastati ELi eelarvest erinevaid lisavajadusi, kasutades kõnealuseid vahendeid. Alustasime tegelike rahastamisvajadustega ja kasutasime eelarvedokumente, et kindlaks teha, kuidas neid vajadusi olemasolevatest varudest ja erivahenditest rahastati. Varud arvutatakse mitmeaastase finantsraamistiku vastuvõetud ülemmäärade ja kavandatud kulude vahe alusel ning need võivad mitmeaastase finantsraamistiku jooksul finantsplaneeringu kohandamise tõttu muutuda. Kokkuvõtteid ja muud muudatused eelarve täitmise ajal suurendavad seega olemasolevaid varusid võrreldes mitmeaastase finantsraamistiku määruse vastuvõtmisel kokku lepitud esialgsete varudega. Käsitlesime neid nn vabastatud varusid kättesaadavana uute vajaduste täitmiseks.
- 13** Eespool nimetatud teabeallikate täiendamiseks küsitlesime 27 ELi liikmesriigi esindajaid nõukogu eelarvekomitees ja parlamendi eelarvekomisjoni, et saada teada nende kui eelarvepädevate institutsioonide seisukohad, kes otsustavad kõnealuste vahendite kavandamise ja kasutamise üle. Saime vastused 17 liikmesriigi esindajatelt nõukogu komitees ja ühe vastuse parlamendikomisjonilt, mis koondab selle liikmete arvamusi. Küsitlus hõlmas selliseid teemasid nagu paindlikkusvahendite jaoks kättesaadavate summade asjakohasus, paindlikkusraamistiku keerukus, kasutuselevõtumenetluste kiirus ja komisjoni poolt otsustusprotsessis esitatud teabe piisavus.

II lisa. Peamised õiguslikud nõuded

01 Tabelis 1 esitatakse ülevaade auditiga hõlmatud ELi eelarve paindlikkusvahendite peamistest omadustest, nagu on sätestatud asjakohastes õigusaktides.

Tabel 1 | Ülevaade paindlikkusvahendite peamistest õiguslikest nõuetest

Paindlikkusvahend	Eesmärk	Kasutuselevõtu eeskirjad ja õiguslik alus
Varud	Eesmärki ei ole määratletud.	Nii palju kui võimalik eelarvemenetluse käigus ja liidu üldeelarve vastuvõtmise ajal, peavad mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide ülemmäärad sisaldama piisavat varu, välja arvatud alamrubriigi „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“ puhul. Õiguslik alus: institutsioonidevahelise kokkuleppe punkt 7
Mittetemaatilised erivahendid		
Ühtne varuinstrument (SMI)	Võimaldada mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade piires olemasolevaid varusid aastate ja mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide vahel nihutada .	Kolm osa: a) finantsraamistiku eelmisel aastal kulukohustuste assigneeringute ülemmäärade raames allesjäänud varud; b) vahe eelmisel aastal tehtud maksete ja mitmeaastase finantsraamistiku maksete ülemmäärade vahel; c) viimase abinõuna lisasummad, mida saab teha kättesaadavaks, kui need tasaarvestatakse jooksva või tulevaste aastate varudega. Maksimumsummad aasta kohta: 0,04% ELi kogurahvatulust kulukohustuste assigneeringute puhul 0,03% ELi kogurahvatulust maksete assigneeringute puhul - maksete ülemmäärade kindlaksmääratud maksimaalne kohandus aastatel 2025–2027 Õiguslik alus: mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 11.
Paindlikkusinstrument (FLEX)	Rahastada teatud eelarveaasta konkreetsed ettenägematud kulud .	Maksimumsummad aasta kohta: 2021.–2023. aastal 915 miljonit eurot; 2024.–2027. aastal 1,346 miljardit eurot. SEARi tühistatud summad kantakse üle FLEXile. Kasutamata FLEXi summasid võib kasutada kuni aastani n+2. Õiguslik alus: mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 12.
Temaatilised erivahendid		
Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond (EGF)	Toetada globaliseerumisest ning tehnoloogilistest ja keskkonnamuutustest tulenevat sotsiaal-majanduslikku ümberkujundamist, aidates koondatud töötajatel ning tegevuse lõpetanud füüsilisest isikust ettevõtjatel kohaneda struktuuriliste muutustega.	Maksimumsumma aasta kohta: 30 miljonit eurot. Õiguslik alus: mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 8. Täiendav õigusakt: määrus (EL) 2021/691 koondatud töötajate toetuseks loodud Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kohta .

Paindlikkusvahend	Eesmärk	Kasutuselevõtu eeskirjad ja õiguslik alus
Solidaarsus- ja hädaabireserv (SEAR)	Euroopa solidaarsusreserv: anda abi Euroopa Liidu Solidaarsusfondist (ELSF) hõlmatavatele suurõnnetustest tulenevatele hädaolukordadele reageerimiseks.	Maksimumsumma aasta kohta: 1,016 miljardit eurot. Kasutamata ELSFi summasid võib kasutada kuni aastani n+1. 25% aastasest summast peab jääma kättesaadavaks aasta viimases kvartalis. Õiguslik alus: mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 9. Täiendav õigusakt: nõukogu määrus (EÜ) nr 2012/2002, 11. november 2002, Euroopa Liidu solidaarsusfondi loomise kohta
	Hädaabireserv (EAR): reageerida kiiresti konkreetsetele hädaolukordadele liidus või väljaspool liitu pärast ettenägematuid sündmusi.	Maksimumsumma aasta kohta: 508 miljonit eurot. Kasutamata EARi summasid võib kasutada kuni aastani n+1. Õiguslik alus: mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 9.
Brexitiga kohanemise reserv (BAR)	Anda abi, et võidelda ettenägematute ja kahjulike tagajärgedega liikmesriikides ja sektorites, mida Ühendkuningriigi väljaastumine EList kõige rohkem mõjutab.	Kogu mitmeaastase finantsraamistiku maksimaalne kogusumma: 4,491 miljardit eurot. Õiguslik alus: mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikkel 10. Täiendav õigusakt: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1755, 6. oktoober 2021, millega luuakse Brexitiga kohanemise reserv.

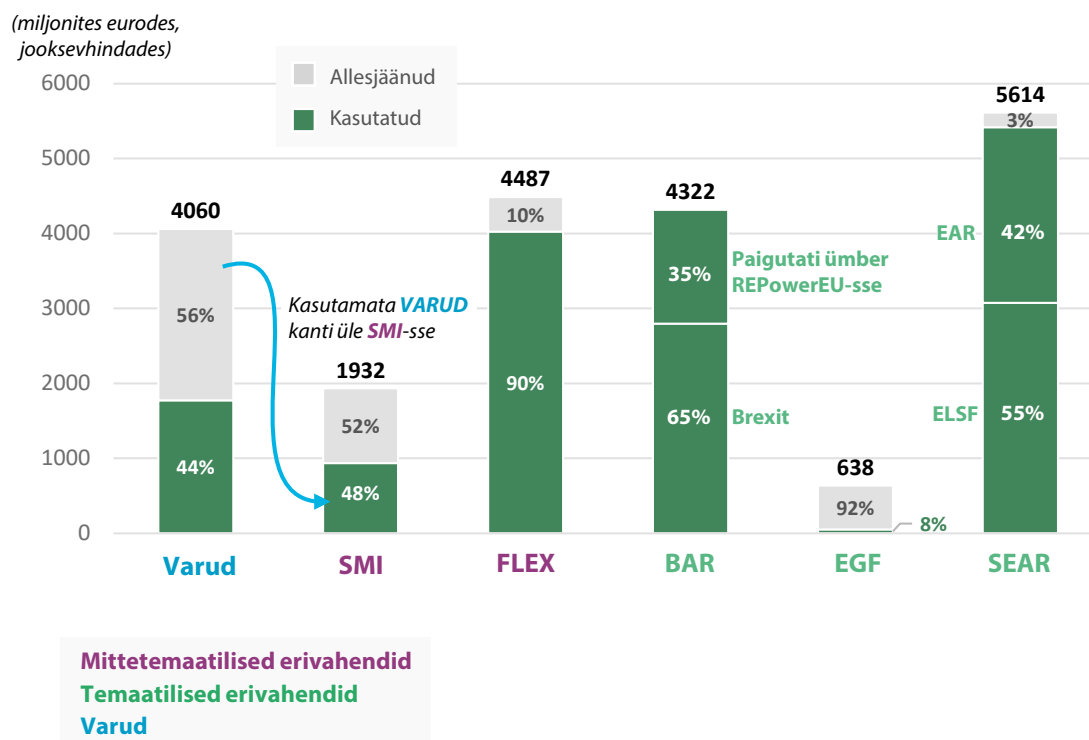
Märkus: kõik summad 2018. aasta hindades.

Allikas: kontrollikoda tabelis loetletud õigusaktide põhjal.

III lisa. Painslikkuvahendite kasutamine aastatel 2021–2024

- 01** Analüüsisime painslikkuvahendite kasutamist ajavahemikul 2021–2024 (vt [joonis 1](#)). Mõnda vahendit kasutati intensiivsemalt kui teisi. Kõige rohkem kasutati SEARi ning FLEXi.

Joonis 1 | FLEXi ja SEARi kasutati aastatel 2021–2024 intensiivselt



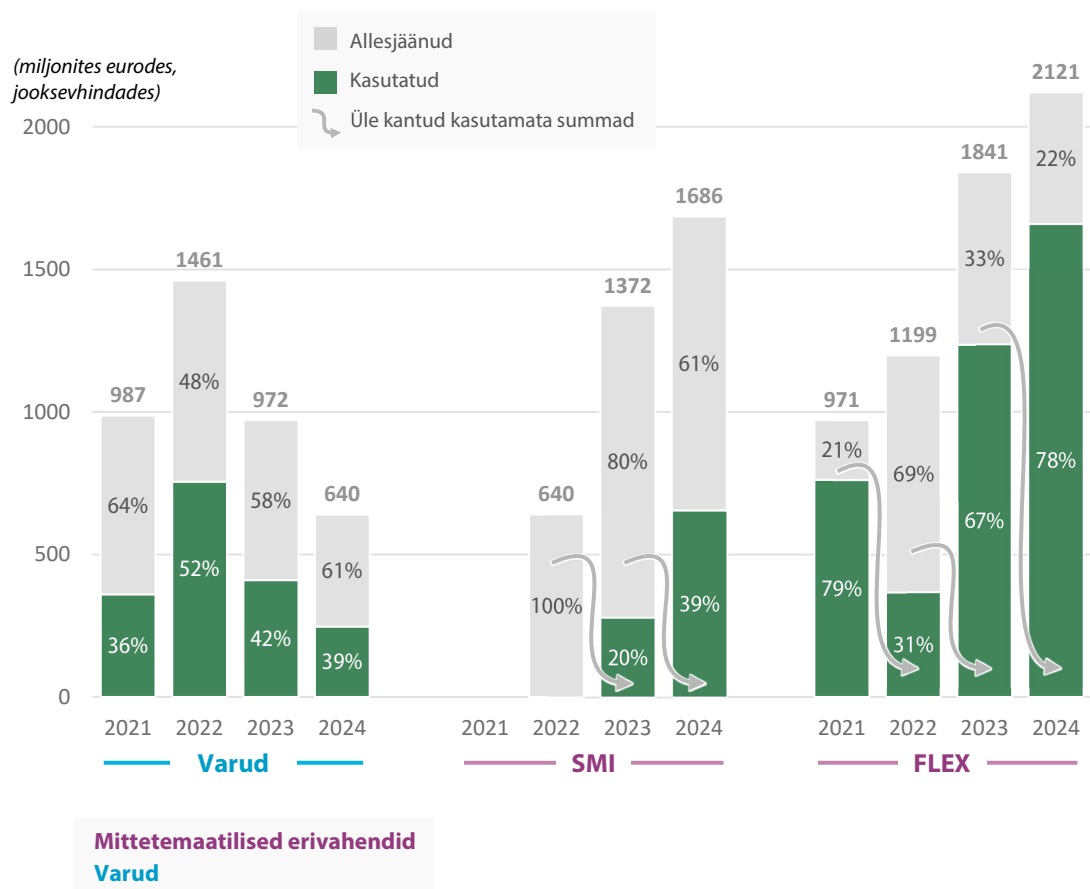
Märkus: joonisel on näidatud 2021.–2024. aastal tegelikult kasutada olnud varude kogusummad. FLEXi, Brexitiga kohanemise reservi, EGFi ja SEARi jaoks kasutada olevad kogusummad on 2021.–2024. aasta eraldiste summa, mis hõlmab ka mitmeaastase finantsraamistiku muudatusi 2024. aastal.

Allikas: kontrollikoda [perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määruse](#), eelarvedokumentide ja komisjoni andmete põhjal.

Varude ja mittetemaatiliste erivahendite kasutamine

- 02** Meie analüüs varude ning FLEXi ja ühtse varuinstrumendi mittetemaatiliste vahendite kasutamise kohta aastatel 2021–2024 näitas, et varusid kasutati kõige intensiivsemalt 2022. aastal, kui algas Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu. Nõudlus ühtse turuinstrumendi ja FLEXi järele suurenes 2023. ja 2024. aastal märkimisväärselt, kuna kõrge inflatsioon mõjutas ELi halduskulusid ja [Euroopa taasterahastu](#) intressikulusid (vt [joonis 2](#)).

Joonis 2 | Aastail 2021–2024 kasutati varusid ja mittetemaatilisi erivahendeid üha enam tekkivate vajaduste täitmiseks



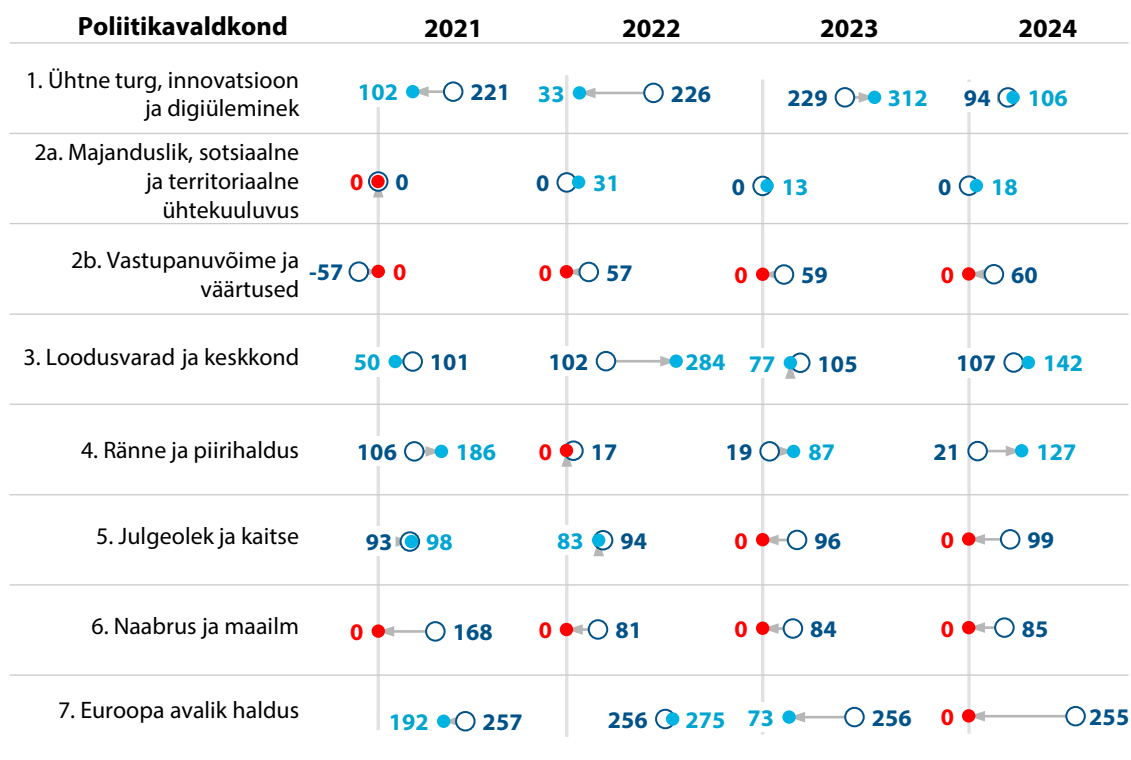
Märkus: joonisel on näidatud 2021.–2024. aastal tegelikult kasutada olnud varude kogusummad. 2024. aastal kasutada olnud kogusummad kajastavad mitmeaastase finantsraamistiku muudatusi.

Allikas: kontrollikoda [perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määruse](#), eelarvedokumentide ja komisjoni andmete põhjal.

03 Varud ammendati mitmeaastase finantsraamistiku teatud poliitikavaldkondades, kus vajadused suurenesid, samal ajal kui teistes valdkondades oli nõudlus väiksem ja nende järelejäänud varud kanti ühtsesse varuinstrumenti. **Jooniselt 3** on näha, et mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide 2b, 5 ja 6 (vastupanuvõime ja väärtused, julgeolek ja kaitse ning välistegevus) **varud** kasutati järjepidevalt ära.

Joonis 3 | Vastupanuvõime, kaitse- ja välistegevusega seotud poliitikavaldkondade olemasolevad varud kasutati järjepidevalt ära

(miljonites eurodes, jooksevhindades)



○ **Algne varu** kooskõlas vastuvõetud mitmeaastase finantsraamistiku määrusega
Allesjäänud varu aasta lõpu seisuga
 ● Suurem kui 0
 ● Varu ei ole üle jäänud

Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal: „The EU’s 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures“, DG BUDG, 2021 (algse iga-aastase varu kohta); 2026–2027. aasta finantsplaneeringu tehniline ajakohastamine pärast 2025. aasta eelarve vastuvõtmist (ajakohastatud varud aastatel 2021–2024 ja hinnangulised varud aastatel 2025–2027).

- 04** Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 5 varud ammendati 2023.–2024. aastal, kuna vastusena Venemaa agressioonisõjale Ukraina vastu loodi [instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu](#) (EDIRPA). Rubriigis 6 tuli ELi välistegevuse programme tugevdada poliitiliste prioriteetide muutumise tõttu, mis nõuab suuremat rahastamist Süüria pagulaste toetamiseks Türgis ja naaberriikides aastatel 2021–2024. Teiste rubriikide varude märkimisväärne kasutamine tulenes Euroopa taasterahastu suurenenud laenukasutuse kuludest (rubriik 2b), Ukrainast põgenevate inimeste vastuvõtusüsteemide toetamisest (rubriik 4) ja inflatsiooni mõjust halduskuludele (rubriik 7).

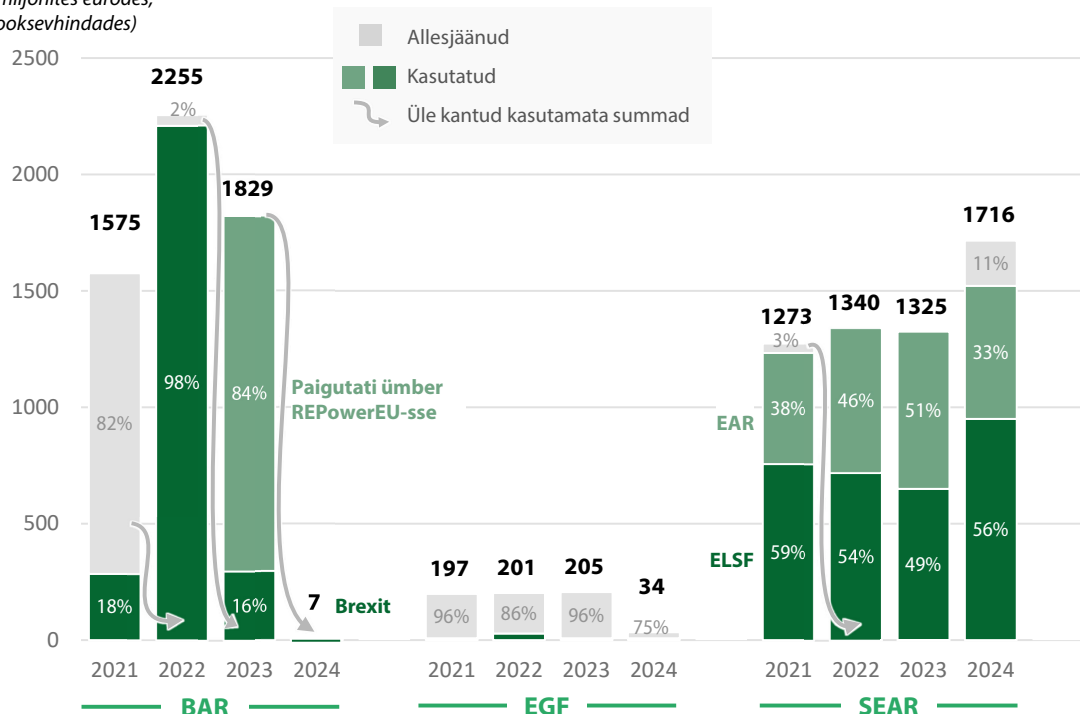
- 05 Ühtne varuinstrument** võeti kasutusele alles 2023. ja 2024. aastal. Selle kasutamise maht oli aga märkimisväärne, ulatudes keskmiselt ligikaudu 200 miljoni euroni. 60% ühtse varuinstrumendi kogusummast võeti kasutusele selleks, et katta kavandatud kulude suurenemine võrreldes esialgsete prognoosidega, mille põhjustas inflatsiooni kiirenemine: i) kapitaliturgudelt Euroopa taasterahastu rahastamiseks laenatud vahendite intressikulud; ii) ELi institutsioonide halduskulud. Muud juhtumid puudutasid poliitilisi kokkuleppeid rände- ja humanitaarabimeetmete tugevdamiseks.
- 06** Nõudlus **FLEXi** järele ei olnud lineaarne. 2021. ja 2022. aastal kasutati seda mõõdukalt ning rahalised vahendid kanti üle järgmistesse aastatesse. Seejärel suurenes nõudlus 2023. ja 2024. aastal märkimisväärselt, ehkki **FLEXi** ei kasutatud kunagi ära täies mahus.
- 07** Sarnaselt ühtsele varuinstrumendile kasutati **FLEXi** kõige rohkem (45%) selleks, et katta inflatsiooni suurenemisest tingitud suuremad Euroopa taasterahastu intressikulud. Lisaks võeti 25% vahenditest kasutusele humanitaarabiks ning 14% kasutati COVID-19 kriisi ja loodusõnnetustega tegelemiseks. Ülejäänud summad (16%) kasutati uute poliitiliste prioriteetide jaoks ja mitmeaastase finantsraamistiku programmide tugevdamiseks.

Mittetemaatiliste erivahendite kasutamine

- 08** Temaatiliste erivahendite kasutamise analüüs näitas, et **Brexitiga kohanemise reservi** ja **EGFi** temaatilised erivahendid olid märkimisväärselt alakasutatud, samal ajal kui solidaarsus- ja hädaabireserv, mis koosneb ELSFist ja hädaabireservist, kasutati aastatel 2021–2023 igal aastal täielikult ära enne mitmeaastase finantsraamistiku muutmist 2024. aastal (vt [joonis 4](#)).

Joonis 4 | Brexitiga kohanemise reserv ja EGF alakasutatud, kuid solidaarsus- ja hädaabireservi järele suur nõudlus (2021–2024)

(miljonites eurodes, jooksevhindades)



Temaatilised erivahendid

Märkus: 2024. aastal kasutada olnud kogusummad kajastavad mitmeaastase finantsraamistiku muudatusi. 2023. aastal kavasse „REPowerEU“ üle kantud Brexitiga kohanemise reservi summa sisaldab liikmesriikidele eelmaksetena 2021. aastal (123 miljonit eurot) ja 2022. aastal (335 miljonit eurot) makstud summasid. Need summad on 2021. ja 2022. aastal kasutada olnud ja kasutatud summadest välja jäetud.

Allikas: kontrollikoda [perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku määruse](#), eelarvedokumentide ja komisjoni andmete põhjal.

- 09** 2023. aastaks oli komisjon maksnud eelmaksetena välja 2,8 miljardit eurot 17 liikmesriigile, kes taotlesid Brexitiga kohanemise reservi toetust. Kümme liikmesriiki seda ei taotlenud. Komisjoni 2024. aasta juuni [eduaruandes Brexitiga kohanemise reservi rakendamise kohta](#) juhiti tähelepanu viivitustele ja nimetati ühe põhjusena nõuet, et liikmesriigid tõendaksid toetatavate meetmete puhul selget seost Brexitiga. Lisaks oli riikide haldussuutlikkus koormatud [taaste- ja vastupidavusrahastu](#) riiklike kavade ja ühtekuuluvuspoliitika programmide üle peetavate läbirääkimiste tõttu. Brexitiga kohanemise reservi määruuses tehtud muudatus¹ võimaldas liikmesriikidel kanda Brexitiga kohanemise reservi kasutamata vahendid üle [RePowerEU](#)sse. 2023. aasta alguses kasutas seda võimalust 23 liikmesriiki kogusummas 2,1 miljardit eurot.

¹ Määruse (EL) [2023/435](#) artikkel 4.

- 10** **EGFi** kasutati vähe, vaatamata selle laiendatud ulatusele 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus, ning EGFi summasid vähendati mitmeaastase finantsraamistiku muutmise käigus.
- 11** Suur nõudlus **solidaarsus- ja hädaabireservi** järele, mis koosneb ELSFist ja hädaabireservist, rõhutas suurenenud vajadusi, mis on seotud nende vahendite kasutamise otstarbega: loodusõnnetuste sagedus ja ulatuslikkus (ELSF) ning hädaolukorrad ja humanitaarkriisid ELi naabruses, mis on tingitud Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu (hädaabireserv).

Lühendid

AMIF: Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond

ASAP: laskemoona tootmist toetav määrus

BAR: Brexitiga kohanemise reserv

BMVI: Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu

DG BUDG: Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraat

EAR: hädaabireserv

EDIRPA: instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu

EGF: Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond

ELSF: Euroopa Liidu Solidaarsusfond

EP BUDG: Euroopa Parlamendi eelarvekomisjon

ERF: Euroopa Regionaalarengufond

ESF: Euroopa Sotsiaalfond

ESF+: Euroopa Sotsiaalfond+

FLEX: paindlikkusinstrument

Instrument „Globaalne Euroopa“: naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“

MFR: mitmeaastane finantsraamistik

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

SEAR: solidaarsus- ja hädaabireserv

SMI: ühtne varuinstrument

Mõisted

Assigneering: eelarves kindlaks otstarbeks ette nähtud summa. ELi eelarve koosneb kulukohustuste ja maksete assigneeringutest.

Brexitiga kohanemise reserv: fond, mille eesmärk on aidata Ühendkuningriigi EList väljaastumisest enim mõjutatud liikmesriikidel, piirkondadel ja tööstusharudel tulla toime selle negatiivsete tagajärgedega.

Eelarve: kavandatud tulude ja kulude eelarvestus kindlaksmääratud ajavahemiku kohta.

Eelarvepädevad institutsioonid: termin, millega viidatakse Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule, kui nad kasutavad oma otsustusõigust ELi eelarveküsimustes.

Erivahend: rahastamisvahend, mis võimaldab ELil kasutusele võtta täiendavaid vahendeid, et tegeleda selliste ootamatute sündmustega nagu kriisid ja hädaolukorrad.

Ettenägemata kulude varu: ELi 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku erivahend, nn viimane abinõu rahastamiseks ettenägematute asjaolude korral, võimaldades lisada eelarvesse jooksva eelarveaasta või tulevaste eelarveaastate kasutamata assigneeringud mitmeaastase finantsraamistiku ühe või mitme rubriigi raames.

Euroopa Liidu Solidaarsusfond: fond, millest toetatakse ELi liikmesriike ja läbirääkijariike loodusõnnetustele ja rahvatervise hädaolukordadele reageerimisel.

Euroopa Liidu taasterahastu: rahastamispakett, mis aitab ELi liikmesriikidel taastuda COVID-19 pandeemia majanduslikust ja sotsiaalsest mõjust, peamiselt taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu. Tuntud ka kui taasterahastu „NextGenerationEU“.

Euroopa Regionaalarengufond: ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdav fond, millest rahastatakse investeeringuid piirkondadevahelise tasakaalustamatuse vähendamiseks.

Euroopa solidaarsusreserv: ELi erivahend, mida võib kasutada abi andmiseks Euroopa Liidu Solidaarsusfondist hõlmatavatatest suurõnnetustest tulenevates hädaolukordades.

Euroopa Sotsiaalfond: ELi fond haridus- ja tööhõivevõimaluste loomiseks ning vaesuse ohus olevate inimeste olukorra parandamiseks. Asendati fondiga Euroopa Sotsiaalfond+.

Euroopa Sotsiaalfond+: ELi fond tööhõive-, sotsiaal-, haridus- ja oskuste poliitika, sealhulgas nende valdkondade struktuurireformide elluviimiseks. Järgnes Euroopa Sotsiaalfondile.

Euroopa taasterahastu: ELi erivahend, mida võib kasutada selliste kulude osaliseks katmiseks, mis on seotud kapitaliturgudelt Euroopa taasterahastu rahastamiseks laenatud vahendite eest tehtavate maksetega.

Finantsmäärus: eeskirjad, mis reguleerivad ELi eelarve koostamist ja kasutamist ning sellega seotud protsesse, nagu sisekontroll, aruandlus, audit ja eelarve täitmisele heakskiidu andmine.

Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond: fond, mis on loodud selleks, et toetada koondatud töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, kes on globaliseerumise ning tehnoloogiliste ja keskkonnavalaste muutuste tõttu oma tegevuse lõpetanud.

Hädaabireserv: ELi eelarve vahendid, mis on ette nähtud kasutamiseks ettenägematute humanitaar- ja tsiviilkriiside korral ELis või väljaspool seda.

Kulukohustuste koguvaru: ELi 2014.–2020. aasta finantsraamistiku erivahend, mis võimaldab lisada eelarvesse eelmiste aastate kasutamata kulukohustuste assigneeringud.

Mitmeaastane finantsraamistik: ELi kulutuste kava, milles on üldjuhul seitsmeks aastaks määratletud prioriteedid (tuginedes poliitikaeesmärkidele) ja ülemmäärad. Annab aluse ELi aastaeelarvete väljatöötamiseks, pirates kõikide kulukategooriate kulutusi.

Naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrument „Globaalne Euroopa“: mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 ELi programm, mis ühendab mitu välistegevuse rahastamisvahendit üheks.

Paindlikkusinstrument: rahastamisallikas spetsiifiliste ettenägematute kuluartiklite jaoks, mida ei saa katta ELi aastaeelarvest ilma vastavaid ülemmäärasid ületamata.

REPowerEU: ELi algatus eesmärgiga lõpetada sõltuvus fossiilkütustest, mitmekesistada energiavarustust ja kiirendada üleminekut puhtale energiale.

Solidaarsus- ja hädaabireserv: ELi erivahend suurtest loodusõnnetustest, rahvatervise kriisidest ja relvastatud konfliktidest tulenevatele hädaolukordadele reageerimiseks.

Ukraina rahastu: ELi rahastamisvahend Ukraina toetamiseks Venemaa agressioonisõja kontekstis.

Ukraina reserv: ELi erivahend, mida võib kasutada Ukraina rahastu rahastamiseks.

Varu: vahe mitmeaastases finantsraamistikus sätestatud ülemmäärade ja kavandatud kulude vahel.

Ühtne varuinstrument: ELi erivahend, mis võimaldab eelarvesse lisada eelmiste aastate või, viimase abinõuna, jooksvate ja tulevaste aastate kasutamata assigneeringud.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2025-18>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/SR-2025-18>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audiitiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu 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 Bogna Kuczyńska, auditijuht Ilze Ozola ning audiitorid Diana Voinea, Miguel Ferrão ja Thomas Frappaz. Graafilisi materjale aitas koostada Jesús Nieto Muñoz.



Fotol vasakult: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão ja Mirko Iaconisi.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

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 \(CC BY 4.0\)](#). Üldjuhul on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

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.

Esikaane foto: © stock.adobe.com/luzitanija.

Joonis 1, maja kujutised: © stock.adobe.com/Jahura.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad kolmandate isikute 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 978-92-849-5531-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/8169503	QJ-01-25-043-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5532-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/6468675	QJ-01-25-043-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 18/2025](#): „ELi eelarve paindlikkus – andis võimaluse lahendada ettenägematud probleeme, kuid raamistik on liiga keeruline“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

EL kasutab pikaajalist eelarvet, mis praegu hõlmab seitset aastat ja mida nimetatakse mitmeaastaseks finantsraamistikuks. Auditis keskenduti paindlikkusvahenditele, mis võimaldavad ELi eelarvest rahastada perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku lisakulusid. Hindasime, kas need vahendid olid hästi kavandatud ja nende kasutamine õigustatud, et vältida nende ülemäärast kasutamist mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel. Leidsime, et seni on eelarve paindlikkus hoolimata intensiivsest kasutamisest võimaldanud ELil reageerida mitmesugustele vajadustele. Paindlikkusraamistik on aga liiga keeruline, kuna mitu, mõnikord kattuvat vahendit ei ole omavahel selgelt järjekorda seatud. Soovitame komisjonil paremini toetada otsuste tegemist paindlikkusraamistiku tulevaseks kavandamiseks, teha ettepanek selle lihtsustamiseks ja parandada menetlusi alternatiivide uurimiseks enne paindlikkusvahendite kasutamise ettepaneku tegemist.

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
Sotsiaalmeedia: @EUauditors