

ET



EUROOPA
KONTROLLIKODA

2020

Aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta – lühikokkuvõte

Euroopa Kontrollikoja aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse
kohta 2020. aasta lõpu seisuga – tutvustus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2021

PDF	ISBN 978-92-847-7225-4	ISSN 2600-1322	doi:10.2865/085440	QJ-AK-21-002-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-7254-4	ISSN 2600-1322	doi:10.2865/714979	QJ-AK-21-002-ET-Q

ET

2020

**Aruanne ELi eelarve
tulemuslikkuse kohta –
lühikokkuvõte**

Kontrollikoja aruanne ELi eelarve
tulemuslikkuse kohta 2020. aasta lõpu seisuga
– tutvustus

Sisukord

Mida me auditeerisime ja analüüsisime	3
Eesmärk	3
Ulatus	3
1. peatükk. Tulemusraamistik	6
Mida me analüüsisime	6
Mida me leidsime	7
Meie soovitused	8
2. peatükk. Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	10
Mida me analüüsisime	10
Mida me leidsime	11
3. peatükk. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	13
Mida me analüüsisime	13
Mida me leidsime	14
4. peatükk. Loodusvarad	16
Mida me analüüsisime	16
Mida me leidsime	17
5. peatükk. Julgeolek ja kodakondsus	19
Mida me analüüsisime	19
Mida me leidsime	20
6. peatükk. Globaalne Euroopa	22
Mida me analüüsisime	22
Mida me leidsime	23
7. peatükk. Soovituste põhjal võetud meetmed	25
Mida me analüüsisime	25
Mida me leidsime	25

Mida me auditeerisime ja analüüsisime

Eesmärk

Käesolev aruanne on üks kontrollikoja eelarveaasta 2020 aastaaruande kahest osast. Selles käsitletakse ELi eelarvest rahastatavate kuluprogrammide tulemuslikkust 2020. aasta lõpu seisuga. Teine osa hõlmab ELi raamatupidamise aastaaruande usaldusväärset ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

Jagame oma aastaaruande sellisel viisil kaheks kaheaastase katseprojekti raames, mis algas eelarveaasta 2019 aastaaruandega. Projekti peamine põhjus on pöörata iga-aastases aruandluses suuremat tähelepanu ELi eelarvega saavutatud tulemustele. Lisaks võimaldab aastaaruande kaheks jagamine meil võtta arvesse iga-aastast haldus- ja tulemusaruannet, mis on komisjoni peamine kõrgetasemeline tulemuslikkust käsitlev aruanne ELi eelarve kohta. Kuna selle vastuvõtmise ametlik tähtaeg on aasta n + 1 juuni lõpp, ei saanud me seda varasematel aastatel kajastada oma aastaaruandes, mis tavaliselt avaldatakse oktoobri alguses.

Ulatus

Meie aruanne on jaotatud seitsmeks peatükiks.

1. peatükis uurisime, nagu ka varasematel aastatel, mitmeaastase finantsraamistiku ühte konkreetset aspekti. Käesoleval aastal uurisime, kas ja kuidas on komisjon ja kaasseadusandjad kasutanud varasematel mitmeaastase finantsraamistiku perioodidel (nt hindamistest, mõjuhinnangutest ja audititest) saadud kogemusi, et parandada kuluprogrammide ülesehitust ja tulemuslikkust perioodil 2021–2027.

2.–6. peatükis analüüsisime valimipõhiselt perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku viie rubriigi ELi programmide tulemusi. Meie eesmärk oli teha kindlaks, kui palju on olemas tulemuslikkuse alast teavet, ning hinnata selle teabe põhjal, kui hästi on need kuluprogrammid toimunud.

7. peatükis analüüsisime, mil määral on meie auditeeritavad täitnud meie 2017. aasta eriaruannetes esitatud soovitusi.

Tabelis 1 esitame ülevaate käesoleva aasta aruande 2.–6. peatükis käsitletud viiest valitud kuluprogrammist (mis moodustavad 19% kõigist 2020. aasta lõpu seisuga tehtud maksetest) ning eelmise aasta aruandes käsitletud kaheksast programmist (mis moodustasid 74% kõigist 2019. aasta lõpu seisuga tehtud maksetest).

Tabel 1. 2019. ja 2020. aasta aruande jaoks valitud kuluprogrammid

Peatükk	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Programmide arv	Valitud kulu-programmid 2019. aasta aruanne	Valitud kulu-programmid 2020. aasta aruanne
2	1a: Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	23	Programm „Horisont 2020“ Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI)	Programm „Erasmus+“
3	1b: Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	4	Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) Ühtekuuluvusfond (ÜF)	Euroopa Sotsiaalfond (ESF)
4	2: Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	5	Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD)	Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF)
5	3: Julgeolek ja kodakondsus	11	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsiooni-fond (AMIF)	Sisejulgeoleku-fondi välispiiride ja viisade rahastamisvahend
6	4: Globaalne Euroopa	15	Arengukoostöö rahastamisvahend Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend	Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA II)
Osakaal kõigist tehtud maksetest			2019. aasta lõpuks 74%	2020. aasta lõpuks 19%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

Tuginesime hindamisel komisjoni esitatud tulemusalasele teabele, mis hõlmas järgmist: 2020. aasta haldus- ja tulemusaruanne, 2022. aasta eelarveprojektile lisatud asjaomased programmiaruanded, 2020. aasta tegevusaruanded, hindamised jne. Kontrollisime, kas komisjoni esitatud teave on usutav ja kooskõlas meie leidudega, kuid ei auditeerinud selle usaldusväärsust. Täiendasime komisjoni teavet oma hiljutiste auditite ja ülevaatuste käigus tehtud järeldustega.

ELi iga kuluprogramm sisaldab mitut eesmärki: üldeesmärke (tavaliselt laiemad ja strateegilisemad) ning erieesmärke (tavaliselt kitsamad ja operatiivsemad). Kontrollisime kuluprogrammide tulemuslikkust valitud eesmärkide alusel. Käsitlesime kõiki üldeesmärke (kui need olid olemas) ja olulisuse alusel valitud erieesmärke ning seoseid üldeesmärgi ja ELi kõrgema tasandi eesmärkidega.

Tulemuslikkuse hindamise raames analüüsisime komisjoni poolt tulemusnäitajate kohta esitatud teavet. Meie hinnang selle kohta, kas konkreetne näitaja on ajakavas, on eelkõige seotud meie analüüsiga selle kohta, kui tõenäoline on, et konkreetne näitaja saavutab oma sihtväärtuse ettenähtud ajaks. Meie hindamises ei võeta arvesse konkreetse näitaja asjakohasust programmi eesmärkide ja tegevuse suhtes, ega seda, kas näitaja jaoks seatud sihtväärtus on piisavalt ambitsioonikas. Need näitajad ei kajasta iseenesest tingimata seda, kas programmi eesmärgid saavutati.



1. peatükk. Tulemusraamistik

Mida me analüüsisime

EL rakendab oma kuluprogramme seitsmeaastastes tsüklites. Viimastel aastatel on tehtud intensiivseid ettevalmistusi praeguse mitmeaastase finantsraamistiku jaoks, mis algas 2021. aastal ja kestab 2027. aastani.

EL on välja töötanud põhimõtted, mis aitavad tagada, et tema õigusaktid (sealhulgas mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevad õigusaktid) oleksid kvaliteetsed. Need põhimõtted on sõnastatud parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel sõlmitud paremat õigusloomet käsitlevas institutsioonidevahelises kokkuleppes ning komisjoni parema õigusloome suunistes ja töövahendis (juhtnöörid, nõuanded ja parimad tavad). Mõlemas dokumendis tunnistatakse, et õigusaktide kvaliteet (mis mitmeaastase finantsraamistiku õigusaktide puhul mõjutab kuluprogrammide ülesehitust ja edasist tulemuslikkust) sõltub mõnest põhielemendist, nagu hindamiste ja mõjuhinnangute kasutamisest.

Käesolevas peatükis uurisime, kas ja kuidas on nii komisjon kui ka parlament ja nõukogu kasutanud varasematel mitmeaastase finantsraamistiku perioodidel saadud kogemusi (nt hindamistest, mõjuhinnangutest ja audititest), et parandada perioodi 2021–2027 kuluprogrammide ülesehitust ja tulemuslikkust.

Tegime seda kuue seadusandliku ettepaneku põhjal, mis puudutasid perioodi 2021–2027 viit kuluprogrammi, mis moodustavad ligikaudu 60% perioodi kogueelarvest. Käsitlesime ka mitmeaastase finantsraamistiku määrust ennast.

Valiku peamised põhjused olid rahaline olulisus ja asjaolu, et me oleme neid programme käsitlevate komisjoni seadusandlike ettepanekute kohta arvamused esitanud.

Mida me leidsime

Parema õigusloome lähenemisviis aitab komisjonil teha kindlaks poliitika ja programmide varasemast rakendamisest saadud kogemused ning kasutada neid edaspidi tulemuslikkuse parandamiseks

Leidsime, et

- o enamasti järgis komisjon enamiku uuritud seadusandlike menetluste puhul põhimõtet „kõigepealt hinda“, mis tähendab, et varasemate ELi meetmete hindamisel saadud kogemused olid enamasti kättesaadavad ja neid võeti mõju hindamisel algusest peale arvesse, ning et uute algatuste ettevalmistamiseks olid olemas asjakohased tõendid. Komisjon ei teinud aga mõjuhindangut ühissätete määruse kohta, mis sisaldab olulisi tulemuslikkusega seotud sätteid ERFi, Ühtekuuluvusfondi ja kuue muu programmi kohta. Lisaks ei olnud ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) seadusandlike ettepanekute paketi kohta mõjuhindangu koostamise ajal kättesaadav terviklik loetelu hiljutistest hindamistest, mis oleksid hõlmanud ÜPP kõiki olulisi aspekte;
- o hindamiste ja mõjuhindangute avaldamine annab olulise võimaluse suhelda sidusrühmade ja üldsusega, ning hindamistulemuste levitamine on üks aktiivse arutelu eeltingimus. Mõjuhindangud ja hindamised ning neid toetavad uuringud küll avaldatakse, kuid nende kõigiga tutvumiseks puudub ühtne juurdepääsupunkt;
- o meie uuritud hindamistes olid saadud kogemused üldiselt selgelt kindlaks tehtud. Komisjon ei määranud aga oma avaldatud juhtimiskavades selgelt kindlaks, milliseid asjaomaseid järelmeetmeid tuleks võtta;
- o mõjuhindangutes tuleks võrrelda poliitikavalikuid nende majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnamõju alusel ning kõiki asjakohaseid mõjusid peaks võimaluse korral hindama nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt. Läbivaadatud mõjuhindangutes pakuti välja erinevaid võimalusi asjaomaste kuluprogrammide kavandamiseks, kuid need pakkusid vähe kvantifitseeritud teavet, et lihtsustada esitatud valikuvõimaluste võrdlemist;
- o õiguskontrollikomitee, mille komisjon moodustas 2016. aastal kõigi mõjuhindangute ja suuremate hindamiste kvaliteedi hindamiseks enne seadusandlike ettepanekute esitamist, teeb märkimisväärset tööd. Ta vaatab läbi kõik mõjuhindangud ja valitud hindamised ning annab tuntava panuse nende kvaliteedi parandamisse.

Komisjon valmistas oma seadusandlikud ettepanekud ette saadud kogemusi silmas pidades

Leidsime, et seitsmes läbivaadatud õigusakti ettepanekus oli komisjon üldiselt arvesse võtnud asjakohastest hindamistest ja audititest saadud kogemusi, kuigi mitte alati täielikult ja mõnel juhul ainult piiratud ulatuses. Üks näide sellest, et komisjoni seadusandlikud ettepanekud kajastasid saadud kogemusi vaid piiratud ulatuses, oli ÜPP panuse mõõtmine kliimameetmetesse. Leidsime, et oleks realistlikum hinnata otsetoetuste panust kliimameetmetesse, võttes arvesse üksnes toetust piirkondadele, kus põllumajandustootjad tegelikult rakendavad kliimamuutuste leevendamise tavasid.

Mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevate õigusaktide eelnõude muudatusettepanekuid toetati osaliselt komisjoni mõjuhinnangutega, kuid parlament ja nõukogu ei koostatud täiendavaid mõjuhinnanguid

Leidsime, et

- o peamine tegur, mis mõjutab mitmeaastase finantsraamistiku kuluprogrammide tulemuslikkust, on nende õigeaegne kasutuselevõtt. Mitmeaastast finantsraamistikku 2021–2027 käsitlevate õigusaktide vastuvõtmine võttis eelmisest perioodist kauem aega (üle kolme aasta võrreldes eelmise perioodi 2,5-ga, ning ÜPP puhul on menetlus veel pooleli), lükates edasi kuluprogrammide käivitamise. Osaliselt oli see tingitud COVID-19 pandeemiast;
- o parlament ja nõukogu olid teinud meie poolt läbi vaadatud komisjoni seadusandlikesse ettepanekutesse palju muudatusi, millest mõningaid pidasime programmide toimimise seisukohast oluliseks. Enamik nende tehtavaid muudatusi võiks olla seotud hindamistest või mõjuhinnangutest saadud kogemustega. Nii parlament kui ka nõukogu otsustasid aga mitte kasutada paremat õigusloomet käsitlevas institutsioonidevahelises kokkuleppes ette nähtud võimalust enda mõjuhinnangute tegemiseks.

Meie soovitused

Soovitame komisjonil

- o tagada järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamisel, et mõjuhinnangud sisaldaksid mitut programmi hõlmavate õigusaktide (näiteks ühissätete määruse) sisulisi aspekte; ning kavandada kõigi kuluprogrammide hindamised, sealhulgas selliste programmide konkreetseid temaatilisi aspekte hõlmavad hindamised, nii et nende tulemusi saaks kasutada asjakohastes mõjuhinnangutes;

- o töötada oma kava kallal ja seda ellu viia, et luua kasutajasõbralik juurdepääsupunkt kõigile mõjuhinnangutele, hindamistele ja nende aluseks olevatele uuringutele;
- o selgelt kindlaks määrata hindamistest tulenevad asjakohased järelmeetmed, esitades need oma iga-aastastes juhtimiskavades või muudes samaväärsetes avalikult kättesaadavates dokumentides;
- o lisada mõjuhinnangutes valikuvõimaluste esitamisel rohkem kvantitatiivset teavet, eelkõige kulude-tulude ja kulutõhususe analüüse.



2. peatükk. Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks

Mida me analüüsisime

Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigist „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ rahastatakse **23 programmi**, mille eesmärk on edendada kaasavat ühiskonda, stimuleerida majanduskasvu, edendada teadus- ja arendustegevust ja innovatsiooni ning luua ELis töökohti. Selle alamrubriigi mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 raames kavandatud kogukulutused olid 142 miljardit eurot, millest 2020. aasta lõpuks oli välja makstud 104,6 miljardit eurot.

Käesoleva aruande jaoks valisime **programmi „Erasmus+“** – see on ELi programm, millega toetatakse hariduse ja koolituse ning noorte ja spordi valdkondi. Koos eelmisel aastal valitud programmidega (programm „Horisont 2020“ ja Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond) moodustab see 2020. aasta lõpuks rohkem kui 70% kõigist selle mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi raames tehtud maksetest.

Programmil „Erasmus+“ on

üks üldeesmärk, mida me ka uurisime. See aitab saavutada mitut kõrgetasemelist eesmärki, sh strateegia „Euroopa 2020“ eesmäärke ning hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilise raamistiku eesmäärke;

13 erieesmärki, millest meie uurisime nelja rahaliselt kõige olulisemat:

- haridus- ja koolituslane liikuvus,
- haridus- ja koolituslane koostöö,
- hariduse ja koolitusega seotud välistegevus,
- noorte liikuvus.

Analüüsisime teavet tulemusnäitajate abil, millega mõõdetakse eespool nimetatud eesmärkide saavutamist ja edenemist ning mille kohta komisjon annab aru programmi „Erasmus+“ [programmiaruandes](#)¹. Tuginedes kättesaadavale asjakohasele tulemuslikkuse alasele teabele, hindasime, kui hästi on programm „Erasmus+“

¹ 2022. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanded.

toiminud, ja kontrollisime, kas see teave on usaldusväärne, võrreldes meie enda leidudega hiljutistest audititest² ja läbivaatamisest³.

Mida me leidsime

Kokkuvõttes on programm „Erasmus+“ populaarne programm, millest saavad kasu eelkõige üksikosalejad. Meie hinnang programmi **üldeesmärgi** näitajate saavutamise edenemise kohta vastab üldjoontes komisjoni omale ja näitab, et need püsivad oma sihtväärtuste saavutamisel ajakavas. Programmi tõhusust on parandanud selle lihtsustamine võrreldes oma eelkäijatega. Eelkõige koondab see oma eelkäijad ühe katusprogrammi alla, muutes seeläbi programmi ülesehituse lihtsamaks ja tagades suurema sidususe. Samas on veel arenguruumi, kui vähendada näiteks IT-vahendite arvu, muuta programmijuhend paremini mõistetavaks, lihtsustada taotlemismenetlust ning käsitleda soolise võrdõiguslikkuse küsimusi nii programmitöö kui ka aruandluse etapis.

Programmi „Erasmus+“ hindavad kõrgelt nii üldsus kui ka sidusrühmad. Programmi populaarsust näitab see, et taotlusi on rohkem kui on võimalik rahuldada, ning negatiivne külg on see, et kõiki ettepanekuid ei saa rahastada.

Esimene meie analüüsitud erieesmärk puudutab **hariduse ja koolitusega seotud liikuvuse edendamist** ning selle raames rahastatakse üliõpilaste, praktikantide ja töötajate liikuvust. Sellele erieesmärgile eraldati ülekaalukalt suurim summa (2020. aastaks 1630,7 miljonit eurot ehk 54,1% programmide kogueelarvest). Huvi sellist liiki liikuvuse vastu on alates programmi „Erasmus+“ käivitamisest 2014. aastal suurenenud 10% aastas. COVID-19 pandeemia tõttu kehtestatud reisimis- ja kontaktõppe piirangud tõid aga 2020. aastal kaasa liikuvusmeetmete märkimisväärse vähenemise (500 000 inimese võrra ehk ligikaudu 60%). See selgitab ka, miks ei suudetud täielikult saavutada programmis osalevate kõrgharidust omandavate õppurite ja praktikantide arvule seatud eesmärki. Programmist toetatav liikuvus pakub lisaks programmi „Erasmus+“ määrusega kavandatud lisaväärtusele palju muud lisaväärtust (nt mitmekeelsuse arendamine ja kvaliteedihartade süsteem, mis tõstab õppeasutuste mainet).

² Eriaruanded nr 22/2018 ja nr 10/2021.

³ Ülevaade nr 3/2021.

Erieesmärk nr 2, mis käsitleb **toetust saavate organisatsioonide vahelist koostööd hariduse ja koolituse valdkonnas**, peaks kaasa tooma uuenduslikud tavad kohalikul, piirkondlikul, liikmesriikide ja Euroopa tasandil. Eelarve seisukohast on see eesmärk märkimisväärne: 2020. aastaks on eraldatud 782,4 miljonit eurot. Toetust saavad organisatsioonid peavad seda väga oluliseks, nii et konkurents rahastamise pärast on tugev, kuid suuremate kogemuste ja vahenditega riikidel ja institutsioonidel on eelis ja suurem võimalus rahastamist ligi meelitada. Partnerluste abil saavutatud innovatsioonitase on võrreldes varasemate meetmetega suhteliselt madal ja sageli on sellel positiivne mõju vaid toetust saavatele organisatsioonidele. Kirjeldatud erieesmärgil on kaks näitajat. Kuna alates 2016. aastast andmed puuduvad, ei ole võimalik kindlaks teha, kas nende saavutamine kulgeb kavakohaselt.

Välistegevus hariduse ja koolituse valdkonnas hõlmab projekte, mille eesmärk on näiteks suutlikkuse suurendamine kõrghariduses ja mis keskenduvad eelkõige ELi naaberriikidele. Toetatakse ka üliõpilaste ja töötajate liikuvust partnerriikidest ja partnerriikidesse. See erieesmärk hõlbustab kvalifikatsioonide tunnustamist ELi partnerriikides, edendab riikidevahelist õppega seotud liikuvust ja aitab seeläbi kaasa n-ö pehmele diplomaatialele. Meie poolt läbi vaadatud näitajate kohaselt on see erieesmärk (partnerriikidest saabuvate ja partnerriikidesse suunduvate üliõpilaste ja töötajate arv) ajakavas.

Noorte liikuvuse raames rahastatavate projektide eesmärk on võimaldada organisatsioonidel algatada noorte- ja noorsootöötajate vahetusi, mille raames noorterühmad lähevad välismaale, et suhelda teiste riikide noortega. Sellel on suuresti positiivne mõju osalejatele, näiteks nende võõrkeeleoskusele ja võtmepädevustele. Konkurents projektide pärast on suhteliselt suur ja programmi peetakse paremini sobivaks noorsootöös osalevatele suurematele organisatsioonidele, sest neil on tavaliselt edukate taotluste koostamiseks vajalikud teadmised ja ressursid. Leiame, et kaks läbivaadatud näitajat, mis käsitlevad võtmepädevuste suurenemist ja toetust saavates liikuvusmeetmetes osalevate noorte arvu, on oma eesmärkide saavutamisel ajakavas.



3. peatükk. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus

Mida me analüüsisime

Selle mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi kulutuste eesmärk on ELi liikmesriikide ja regioonide arengutaseme vaheliste erinevuste vähendamine. Alamrubriigi **nelja peamise programmi** perioodi 2014–2020 kavandatud kogukulutused on 371 miljardit eurot, millest 2020. aasta lõpuks oli välja makstud 194,8 miljardit eurot.

Käesoleval aastal analüüsisime **Euroopa Sotsiaalfondi (ESF)**, mis edendab tööhõivet ja sotsiaalset kaasatust, integreerides ebasoodsas olukorras olevaid inimesi ühiskonda ja tagades õiglasemad eluvõimalused. Koos eelmisel aastal valitud programmidega (ERF ja ÜF) moodustas see 2020. aasta lõpuks rohkem kui kolm neljandikku kõigist mitmeaastase finantsraamistiku selle alamrubriigi raames tehtud maksetest.

ESFil on **viis erieesmärki**. Meie analüüsisime neist nelja, mis olid seotud järgmisega:

- püsiv ja kvaliteetne tööhõive ja tööjõu liikuvus;
- sotsiaalne kaasatus, vaesuse ja mis tahes diskrimineerimise vastu võitlemine;
- haridus, koolitus ja oskuste omandamine kutsekoolituses ja pidevõppes.

Püsiva ja kvaliteetse tööhõive ja tööjõu liikuvuse valdkonnas vaatlesime selliste meetmete tulemuslikkust, mis on suunatud 15–24aastaste mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noored) vajadustele. Neid tegevusi toetatakse ESFist (mis toetab struktuurimeetmeid, nagu institutsiooniline suutlikkus ja süsteemitugi) ja noorte tööhõive algatusest, mis käivitati 2013. aastal ja on suunatud üksikisikutele.

Analüüsisime teavet tulemusnäitajate abil, millega mõõdetakse eespool nimetatud eesmärkide saavutamist ja edenemist ning mille kohta komisjon annab aru ESFi [programmiaruandes](#)⁴. Tuginedes kättesaadavale asjakohasele tulemuslikkuse alasele teabele, hindasime, kui hästi olid kuluprogrammid toimunud, ja kontrollisime, kas see

⁴ 2022. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanded.

teave oli usaldusväärne, võrreldes meie enda leidudega hiljutistest audititest⁵ (sh auditid, mis viidi läbi paralleelselt teiste ELi liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega⁶), ülevaadetest⁷ ja arvamustest⁸.

Mida me leidsime

Leidsime, et tulemusraamistik on hästi välja arendatud: see koosneb ESFi ja noorte tööhõive algatuse rakenduskavade iga prioriteetse suuna vahe-eesmärkidest ja sihtväärtustest.

Raamistik on märkimisväärselt suurendanud tulemuslikkust käsitleva teabe kättesaadavust, kuid selles keskendutakse endiselt pigem finantssisenditele ja väljunditele kui tulemuste saavutamisele.

Vaatasime läbi 13 ESFi ja noorte tööhõive algatuse ühist näitajat ja leidsime, et neist 12 on sihtväärtuste saavutamisel ajakavas. Viis neist on aga ajakavas sellepärast, et komisjon oli vähendanud 2021. aasta programmiaruandes nende sihtväärtusi ja üks ei ole hoolimata vähendamisest ikka veel ajakavas.

Jätkusuutliku ja kvaliteetse tööhõive ja tööjõu liikuvuse erieesmärk on aidanud saavutada eesmärki suurendada 2020. aastaks 20–64aastaste inimeste tööhõive määra vähemalt 75%-ni. Leidsime, et rakendamine on kavandatust aeglasem ja liikmesriigiti on märkimisväärselt erinevusi: perioodiks 2014–2020 oli sellele eesmärgile eraldatud 39,8 miljardit eurot ning 2021. aasta juuni seisuga olid liikmesriigid ära kasutanud keskmiselt 54% olemasolevast rahastusest (näitaja ulatus 24%-st Maltal 90%-ni Küprosel). Aastatel 2014–2020 tööhõive määr 20–64-aastaste vanuserühmas suurenes (2019. aastal 73,1%-ni), kuid ELi seatud eesmärk jääb peamiselt COVID-19 pandeemia tõttu siiski saavutamata. Muudele struktuursetele probleemidele, nagu sooline võrdõiguslikkus, aktiivsena vananemine ja tööturuasutuste ajakohastamine, eraldati suhteliselt väike osa ESFi vahenditest ning nende rakendamine oli oodatust aeglasem. Kui töötute ja mitteaktiivsete noorte osakaal ELis vähenes, siis mitteaktiivsete NEET-

⁵ Eriaruanded nr [14/2016](#), [16/2016](#), [2/2017](#), [5/2017](#), [15/2017](#), [6/2018](#), [16/2018](#), [21/2018](#), [5/2019](#), [20/2020](#) ja [24/2021](#).

⁶ Paralleelse auditi aruanne struktuurifondide panuse kohta strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse tööhõive ja/või hariduse valdkonnas.

⁷ Ülevaadet nr [4/2018](#), [5/2018](#), [8/2019](#) ja [2/2021](#).

⁸ Arvamused nr [1/2017](#) ja [6/2018](#).

noorte osakaal jäi samaks (6%). See näitab raskusi NEET-noorteni jõudmisel ja nende kaasamisel.

Meie analüüsitud teine erieesmärk puudutas **sotsiaalsed kaasatust ning võitlust vaesuse ja diskrimineerimise vastu**, keskendudes mitmesugustele rühmadele, sealhulgas väheste oskustega täiskasvanud, pikaajalised töötud ning sisserändajad ja välismaise taustaga inimesed. Sellele eesmärgile eraldati ligikaudu 33,3 miljardit eurot (27% ESFi kogueelarvest). Leidsime, et kuigi 2019. aasta lõpuks oli vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arv ELis üldiselt vähenenud, oli vaid umbes pool liikmesriikidest oma 2020. aastaks seatud eesmärgid täitnud. Peale seda on COVID-19 kriisi majanduslik mõju vaesusrisiki rühma kuuluvate inimeste arvu tõenäoliselt suurendanud. Seega on ebatõenäoline, et saavutatakse strateegia „Euroopa 2020“ vaesuse vähendamise ja suurema sotsiaalse kaasatuse eesmärk. Lisaks on seireandmete puudumise tõttu keeruline hinnata ESFi 2014.–2020. aasta vahendite mõjusust konkreetsete sihtrühmade toetamisel (nt oli võimatu hinnata ELi rahastamise edukust enim puudust kannatavate isikute sotsiaalsel kaasamisel, sest puudusid kvantitatiivsed andmed).

37,8 miljardit eurot oli eraldatud **oskuste omandamiseks ja elukestvaks õppeks haridusse, koolitusse ja kutseõppesse**. Selle erieesmärgiga sooviti vähendada koolist väljalangenute osakaalu 10%-ni ja suurendada kolmanda taseme või sellega samaväärse haridustsükli läbinute 30–34aastaste osakaalu vähemalt 40%-ni. Nende eesmärkide saavutamisel ollakse üldiselt ajakavas, kuid mõlema sihtväärtuse puhul on täheldatav märkimisväärne sooline ebavõrdsus (meeste tulemused on naiste omadest kehvemad). Raske on kindlaks teha, kui palju on ESF sihtväärtuste saavutamisele kaasa aidanud, sest fond moodustab keskmiselt vaid 1% liikmesriikide hariduseelarvest ning meetmete ja tulemuste vahelised seosed vajaksid täiendavat selgitamist.

Kokkuvõttes on ESF kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“ (mille eesmärk on luua ELis arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv) ning aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Liikmesriikide ja komisjoni esitatud tulemuslikkuse alase teabe kohaselt on märkimisväärne arv ELi kodanikke saanud ESFist toetust, et parandada oma oskusi, tööalast konkurentsivõimet ja karjääriväljavaateid. Andmete vähesuse ja ka selle tõttu, et paljud projektid olid auditi tegemise ajal alles pooleli, ei ole meil aga veel võimalik teha üldist järeldust ESFi kulutuste tegeliku tulemuslikkuse kohta perioodil 2014–2020.



4. peatükk. Loodusvarad

Mida me analüüsisime

Kõnealune mitmeaastase finantsraamistiku rubriik koosneb **viiest programmist**, mis hõlmavad loodusvarade säästva kasutamise seotud kulutusi, ühise põllumajanduspoliitika rahastamist, ühist kalanduspoliitikat (ÜKP) ning keskkonnakaitset ja kliimameetmeid. Perioodi 2014–2020 kavandatud kogukulutused olid 420 miljardit eurot, millest 2020. aasta lõpuks oli välja makstud 367 miljardit eurot.

Selle aasta aruande jaoks valisime välja **Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF)**. Koos eelmisel aastal käsitletud programmidega (EAGF ja EAFRD) moodustas see 2020. aasta lõpu seisuga rohkem kui 85% kõigist selle mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi raames tehtud maksetest.

EMKF peamine eesmärk on tagada, et püügitegevus ja vesiviljelus on keskkonna seisukohast pikaajaliselt jätkusuutlikud ning neid majandatakse sellisel viisil, mis on kooskõlas majandusliku, sotsiaalse ja tööhõivealase kasu saavutamise ja toiduvarude kättesaadavuse toetamise eesmärkidega. EMKFi on **neli erieesmärki**, millest käesolevas peatükis käsitletakse kahte järgmist (need moodustavad 84% EMKFi eelarvest):

- konkurentsivõimelise, keskkonnasäästliku, majanduslikult elujõulise ja sotsiaalselt vastutustundliku kalanduse ja vesiviljeluse edendamine;
- ÜKP rakendamise soodustamine.

Analüüsisime teavet tulemusnäitajate abil, millega mõõdetakse eespool nimetatud eesmärkide saavutamist ja edenemist ning mille kohta komisjon annab aru EMKFi [programmiaruandes](#)⁹. Tuginedes kättesaadavale asjakohasele tulemuslikkuse alasele teabele, hindasime, kui hästi EMKF oli toimunud, ja kontrollisime, kas see teave on usaldusväärne, võrreldes meie **enda kahe hiljutise auditaruande leidudega**¹⁰.

⁹ 2022. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanded.

¹⁰ Eriaruanded nr 26/2020 ja 08/2017.

Mida me leidsime

Kokkuvõttes leidsime, et komisjoni tulemuslikkuse alane teave (nagu see on esitatud programmiaruanetes ja iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes) keskendub peamiselt fondi EMKFi rahalisele panusele ÜKP eesmärkide saavutamisse, mitte tulemustele. Kuna puudub selge seos EMKFi panuse ja aruanetes esitatud saavutuste vahel, on keeruline tuvastada nendevahelist põhjuslikku seost ning hinnata EMKFi mõju poliitika üldisele tulemuslikkusele.

Komisjon on välja töötanud täiendavad EMKFIGa seotud näitajad ja kogub asjakohaseid andmeid. Nende näitajate aluseks olev teave põhineb liikmesriikide aruandlusel, mis esitatakse nende iga-aastaste rakendusaruannete kaudu, ning võimaldab saada täielikuma ülevaate EMKFi rakendamisest. Samas keskenduvad ka need pigem kuludele kui tulemustele.

Esimene meie analüüsitud erieesmärk oli **konkurentsivõimelise, keskkonnasäästliku, majanduslikult elujõulise ja sotsiaalselt vastutustundliku kalanduse ja vesiviljeluse edendamine**. Selle eesmärgi raames tehtavad kulutused võivad hõlmata näiteks kulusid, mis on seotud püügivahenditega, millel on soovimatut püüki vähendav parem selektiivsus; ning vesiviljeluses võib nendega toetada näiteks ettevõtete konkurentsivõime tugevdamist. Olemasolev teave näitab, et ELi kalalaevastik on üldiselt kasumlik ja et kaluritel on kasulik omada säästva kalandusega tegelevaid laevu. Edusammud ELi vesiviljelustootmise edendamisel on olnud tagasihoidlikumad, sest tootmise kasv on viimasel ajal peatunud. EMKF peaks ka edendama keskkonnasäästlikku kalandust. Kuigi oli olemas merekeskkonna kaitse raamistik, ei olnud ELi meetmed, sealhulgas liikmesriikide meetmed, taastanud merede head keskkonnaseisundit. Probleemiks on endiselt näiteks kaitsealuste liikide kaaspüük. Kuigi soovimatu saagi vette tagasi laskmine on keelatud (teatavate eranditega), tehakse seda endiselt, kuid programmiaruanetes esitatud asjakohane näitaja ei anna selle kohta andmeid ja EMKFi rakendamise aastaaruandes esitatud andmeid peetakse ebausaldusväärseteks. Kokkuvõttes leidsime, et komisjon annab EMKFi programmiaruanetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes vähe teavet EMKFi tulemuslikkuse kohta ÜKP keskkonnaeesmärkide toetamisel.

Teisena vaatlesime erieesmärki (**ühise kalanduspoliitika rakendamise soodustamine**), mis keskendub kalavarude kaitse juhtimisele läbi teaduspõhiste teadmiste parandamise ja kalanduskontrolli. Üks ühise kalanduspoliitika raames kasutatav ELi majandamisvahend jätkusuutlike kalapüügimahtude saavutamiseks on kaubanduslike kalavarude lubatud kogupüügi kehtestamine. ÜKP eesmärk saavutada 2020. aastaks kõigi kalavarude soovitud kaitsestaatus jäi tõenäoliselt saavutamata ning põhinäitaja, mille eesmärk on jälgida edusamme selles valdkonnas, ei sisalda piisavalt teavet edusammude kohta selle eesmärgi saavutamisel. Atlandi ookeani kirdeosas on ülepüütud kalavarude osakaal ligi 40%, Vahemeres ja Mustas meres on sama näitaja aga 83%. Ülepüügi peamine põhjus on kalalaevastiku liigne püügivõimsus. ELi laevastiku püügivõimsus on küll aeglaselt vähenemas, kuid paljude laevastikusegmentide püügivõimsus ei ole kalapüügivõimalustega endiselt tasakaalus. EMKF toetab teaduslikku andmete kogumist, mis on oluline ja mida tuleks arvesse võtta peamistes püügikvoote käsitlevates otsustes. Leidsime, et andmete piiratuse tõttu ei olnud paljude kalavarude, eelkõige Vahemere ja Musta mere kalavarude kohta teaduslikud nõuanded siiski kättesaadavad. Ühise kalanduspoliitika edu on tihedalt seotud kalanduse kontrollisüsteemi tõhususega. EMKFist rahastatakse riiklike kontrollisüsteemide tõhususe parandamist, mis on vajalik eeskirjade täitmise tagamiseks. Samas puuduvad näitajad, mis annaksid teavet EMKFi panuse kohta töhusa kontrollisüsteemi eesmärgi saavutamisse.



5. peatükk. Julgeolek ja kodakondsus

Mida me analüüsisime

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus“ kulutused on seotud poliitikaga, mille eesmärk on tugevdada ELi kodakondsuse kontseptsiooni, luues vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev sisepiirideta ala. See hõlmab muu hulgas ühtlustatud piirihalduse, viisapoliitika, varjupaiga ja rände poliitikasuundade rahastamist. Selle rubriigi perioodi mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 kogukulutused olid 22,4 miljardit eurot, millest 2020. aasta lõpuks oli välja makstud 17,5 miljardit eurot.

Käesoleva aasta aruandesse valisime selle rubriigi **11 programmist** Sisejulgeolekufondi välispiiride ja viisade rahastamisvahendi (**ISF-BV**) välispiiride ja viisade tegevussuuna. Koos eelmisel aastal valitud programmiga (Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF)) moodustas see rohkem kui veerandi kõigist selle mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi raames 2020. aasta lõpuks tehtud maksetest.

ISF-BV-I on

üks üldeesmärk – panustada ELis julgeoleku kõrge taseme saavutamisse. Selle eesmärgi jaoks on programmiaruanDES määratletud üks näitaja;

kaks erieesmärki:

- ühise viisapoliitika toetamine,
- integreeritud piirihalduse toetamine.

Käsitlesime kõiki neid eesmärke. Analüüsisime teavet tulemusnäitajate abil, millega mõõdetakse eespool nimetatud eesmärkide saavutamist ja edenemist ning mille kohta komisjon annab aru ISFi [programmiaruanDES](#)¹¹. Tuginedes kättesaadavale asjakohasele tulemuslikkuse alasele teabele, hindasime, kui hästi ISF-BV on tegelikult toimunud, ja kontrollisime, kas see teave on usaldusväärne, võrreldes meie enda kahe hiljutise auditiaruanDE leidudega¹².

¹¹ 2022. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanDED.

¹² EriaruanDED nr 20/2019 ja nr 8/2021.

Mida me leidsime

ISF-BV-st on märkimisväärselt toetatud (ajavahemikul 2014–2020 seni 1,4 miljardit eurot) üldeesmärki tagada ELis kõrge turvalisuse tase ühtse ja kõrgetasemelise piirikontrolli ning Schengeni viisade tõhusa menetlemise kaudu. Selle eesmärgi hindamiseks määratletud üldine mõjunäitaja on „ELi välispiiril kinni peetud ebaseaduslikud rändajad“. Kuigi ISF-BV kulutused ja meetmed võivad aidata kaasa ebaseaduslike rändajate kinnipidamisele ELi välispiiridel, sõltub rändajate arv väga ebastabiilsetest välisteguritest, mis ei ole ELi kontrolli all. Seega, isegi kui selle näitaja saavutamisel püsitakse ajakavas, ei ole selge, mil määral on programm saavutanud oma üldise eesmärgi aidata kaasa turvalisuse kõrge taseme saavutamisele ELis.

2020. aasta lõpuks oli välja makstud vaid 55% riiklike programmide eraldistest. ISF-BV vahendite kasutusmäärad erinesid liikmesriigiti märkimisväärselt, jäädes vahemikku 18–79%. Vahendite aeglast kasutamist põhjustasid näiteks hangetega seotud viivitused, mis tulenesid osalejate vähesusest, keerukatest tehnilistest kirjeldustest ja COVID-19 pandeemia mõjust. Seega realiseeruvad paljud tulemused tõenäoliselt pärast 2020. aastat ja neid ei saa veel hinnata. Lisaks on programmi tulemuslikkust käsitlevas teabes mõned lüngad, mis tulenevad asjaolust, et tulemuslikkuse järelevalve raamistik ei hõlma kahte programmist rahastatavat meetet (ELi tasandi meetmed ja erakorraline abi, mille kogumaht oli 553 miljonit eurot).

Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes avaldatud tulemuslikkuse alane teave annab optimistliku pildi ISF-BV tulemuslikkusest. Komisjon esitab näitajad, mis näitavad suuri edusamme ISF-BV sihtväärtuste saavutamisel. Mitte vähem positiivsed on ka konsulaatide ja piirivalveametnike koolitamise ja suutlikkuse suurendamise kohta esitatud andmed. Lisaks märgime, et kuna avaldatud tulemusnäitajates koondatakse liikmesriikide esitatud tulemused, annab väikese arvu riikide erakordselt hea tulemuslikkus positiivse üldpildi ja optimistliku mulje senistest edusammudest. Näiteks võib tuua kolmandates riikides lisandunud spetsialiseerunud konsulaartöötaja ametikohtade arvu, mille sihtväärtus oli 395. Teatatud 759-st spetsialiseerunud konsulaartöötajast 679 olid tööle võtnud üksnes neli riiki (Austria, Saksamaa, Kreeka, Madalmaad). Nende nelja riigita oleks seni tehtud edusammude määr langenud 192%-lt 28%-le.

Ühise viisapoliitika toetamise erieesmärgiga püütakse hõlbustada seaduslikku reisimist, osutada viisataotlejatele kvaliteetset teenust ja tõkestada ebaseaduslikku sisserännet. Sellega toetatakse ühise poliitika väljatöötamist, et võimaldada Schengeni alal kontrollideta reisimist nii ELi kui ka kolmandate riikide kodanikele. Ühine poliitika käsitleb ainult lühiajalisi viisasid, samas kui pikemaajalised viisad ja elamisload kuuluvad endiselt liikmesriikide pädevusse, mis tähendab, et ISF-BV saab ainult aidata kaasa teatavate ELi sisenemiseks kasutatavate lubade järjepidevale ja tõhusale

menetlemisele. Programmist on rahastatud rohkem kui 2600 konsulaaresinduse ajakohastamist (290% 2020. aasta eesmärgist) ning 430 ühise konsulaartegevuse ja ühise viisapoliitika IT-süsteemide väljatöötamist, edendades seeläbi liikmesriikidevahelist konsulaarkoostööd ning luues turvalisemaid ja tõhusamaid viisataotluste menetlemise keskusi. Siiani on töötajate keskmine koolitustundide arv ühise viisapoliitika valdkonnas olnud siiski väike (kolm tundi inimese kohta võrreldes eesmärgiks seatud 16 tunniga). See tähendab, et programm ei ole koolituse kaudu piisavalt aidanud järjepidevalt kohaldada *acquis*'d, st ühiste õiguste ja kohustuste kogumit, mis on kõigile ELi liikmesriikidele siduv.

Programmi teine erieesmärk toetab **integreeritud piirihaldust**, et tagada välispiiride ühtne ja kõrgetasemeline kontroll ja kaitse ning sujuv piiriületamine. ISF-BV toetus viisa- ja piirikontrolli IT-süsteemide, -seadmete ja -taristu ajakohastamiseks annab tõelist ELi lisaväärtust. Need süsteemid on üliolulised, et võimaldada tuvastada piirikontrollide käigus selliseid isikuid, kes kujutavad endast julgeolekuohtu, võimaldades samal ajal seaduslikel reisijatel sujuvalt piiri ületada. 2020. aasta lõpu seisuga oli ISF-BV toel välja töötatud või uuendatud 33 516 ühikut piirikontrollitaristut ja -varustust, mida on tunduvalt rohkem kui 2020. aastaks seatud sihtväärtus (19 902). Nendest saadav kasu sõltub ka töötajate koolitusest, mida programm samuti toetab. Kuna mõned liikmesriigid esitasid sama näitaja kohta nii koolitustundide, -päevade kui ka -kursuste arvu, ei ole selle näitaja koguarvud võrreldavad. Toetatud andmebaasides tehakse üha rohkem päringuid. Andmed näitavad, et nende kolmandate riikide kodanike arv, kellel keelati välispiiri ületamisel riiki siseneda, on pidevalt kasvanud – 297 860-lt 2015. aastal 689 065-le 2019. aastal, mis näitab, et piirihaldussüsteemid aitavad suurendada piirikontrolli tõhusust. Süsteemil on aga üks piirang: VIS süsteem, mis ühendab kolmandates riikides paiknevaid konsulaate Schengeni riikide kõigi välispiiripunktidega, võimaldab riikidel vahetada teavet üksnes lühiajaliste Schengeni viisade kohta. Seetõttu puuduvad süsteemis konsolideeritud andmed kõigi väljastatud ja kontrollitud viisade kohta.



6. peatükk. Globaalne Euroopa

Mida me analüüsisime

Rubriigist „Globaalne Euroopa“ rahastatakse **15 programmi** ja see hõlmab kõiki välistegevusega seotud kulusid, mida rahastatakse ELi üldeelarvest, näiteks meetmeid, mis on seotud arengu ja koostöö, humanitaarabi, naaberriikide ja ühinemiseelse abiga. Selle rubriigi mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 kavandatud kogukulutused olid 66,3 miljardit eurot, millest 2020. aasta lõpuks oli välja makstud 44,2 miljardit eurot.

Käesoleva aasta aruande jaoks valisime välja **ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA II)**. Koos eelmisel aastal valitud programmidega (arengukoostöö rahastamisvahend ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend) moodustas see peaaegu poole kõigist selle mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi raames 2020. aasta lõpuks tehtud maksetest.

Rahastamisvahendil **IPA II** on

üks üldeesmärk, milleks on toetada kandidaatriike ja potentsiaalseid kandidaatriike reformide läbiviimisel, et viia nad vastavusse ELi eeskirjade ja väärtustega, pidades silmas ELi liikmelisust; ning

neli erieesmärki, millest me käsitlesime kolme, mis puudutasid järgmist:

- poliitilised reformid;
- majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne areng;
- toetusesaajate suutlikkuse suurendamine, et täita liidu liikmesusest tulenevaid kohustusi.

Analüüsisime teavet tulemusnäitajate abil, millega mõõdetakse eespool nimetatud eesmärkide saavutamist ja edenemist ning mille kohta komisjon annab aru IPA II [programmiaruandes](#)¹³. Tuginedes kättesaadavale asjakohasele tulemuslikkuse alasele teabele, hindasime, kui hästi IPA II on tegelikult toimunud, ja kontrollisime, kas see teave on usaldusväärne, võrreldes meie enda kahe hiljutise auditoriande leidudega¹⁴.

¹³ 2022. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaranded.

¹⁴ Eriaruanded nr 7/2018 ja nr 27/2018.

Mida me leidsime

Kokkuvõttes näitavad komisjoni poolt programmiaruanDES esitatud näitajad IPA II puhul tagasihoidlikke tulemusi. Oleme seisukohal, et 19 näitajast vaid viis on eesmärkide saavutamise ajakavas, umbes pooled (9) on ajakavast maha jäänud ning ülejäänud viie puhul puudub piisav teave nende edusammude selgeks hindamiseks.

Komisjon esitab iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes peamiste tulemusnäitajatena kuus näitajat, mis kõik näitavad edusamme. Me ei pea neid näitajaid aga IPA II tulemuslikkuse seisukohast esinduslikuks: neist neli on mõjunäitajad ja annavad ettekujutuse pigem programmi kontekstist kui selle tulemuslikkusest, ülejäänud kaks on aga väljundnäitajad, mis on seotud piiriülese koostöö programmidega ega ole IPA II kulutuste seisukohast esinduslikud. Ükski komisjoni valitud näitajatest ei mõõda ka poliitilisi reforme käsitleva erieesmärgi saavutamisel tehtud edusamme, kuigi see on laienemise keskne element.

IPA II eelarvet täidab komisjon otsese eelarve täitmise raames ise või teevad seda kaudse eelarve täitmise raames IPA II toetust saavate riikide asjaomased asutused, kes on selleks loa saanud. Kaudset eelarve täitmist kasutatakse peamiselt selleks, et valmistada neid ametiasutusi ette struktuurifondide/üh-tekuuluvusfondide haldamiseks tulevikus. Kuigi kaudse eelarve täitmise kasutamine on parandanud toetusesaajate isevastutust programmi elluviimisel, on see põhjustanud tõsiseid tõhususe probleeme, mis on seotud süsteemis peituvate puuduste ja madala haldussuutlikkusega. Türgis on näiteks kaudne eelarve täitmine põhjustanud IPA I ja II kasutamata rahastamise kuhjumise enam kui 600 miljoni euro suuruses summas. IPA II abi saavad riigid ei ole alati huvitatud eelarve kaudsest täitmisest. Näiteks Serbia eelistas õigusriigi valdkonnas komisjoni poolset otsest eelarve täitmist, peamiselt seetõttu, et vastutavate asutuste haldussuutlikkus on väike ja tööjõu volavus suur.

Täheldasime mõningaid lünki IPA II tulemuslikkuse alases teabes. Esiteks, naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat avaldab üksikasjalikud aastaaruanded iga kandidaatriigi ja potentsiaalse kandidaatriigi olukorra ja edusammude kohta läbirääkimiste eri peatükkides ning poliitiliste ja majanduslike kriteeriumide täitmisel. Kuigi need aruanded, mille koostamiseks on volitused andnud Euroopa Liidu Nõukogu, täidavad oma eesmärgi anda teavet laienemisprotsessi kohta, ei täpsustata neis, mil määral on edusammud (või nende puudumine) tingitud IPA II-st ja mil määral on need seotud teiste osalejate või teguritega. Kitsaskohti esines ka projektide seires. Seire keskendus näiteks teatud juhtudel pigem sisenditele, tegevustele ja protsessidele kui tulemustele ja mõjule. Mõnel meie aruannetes analüüsitud näitajal puudusid ka lähteväärtused või olid näitajad halvasti määratletud.

Teiseks, IPA II programmiaruanes esitatakse mõju- ja väljundnäitajad, kuid seda ilma tulemusnäitajateta, mis neid kahte omavahel seoks. Tulemusnäitajad on olulised selleks, et mõista, kuidas programm on aidanud kaasa eesmärkide saavutamisele.

IPA II üks erieesmärk on **toetada poliitilisi reforme**. Hoolimata mõne IPA II abisaajariigi edusammudest, on kõik programmiaruanes esitatud näitajad, mis puudutavad poliitilisi reforme, võrreldes nende lähteolukorraga halvenenud, ja ükski neist ei ole sihtväärtuste saavutamise ajakavas. Näiteks näitajad, mis mõõdavad korruptsiooni tajumist, ajakirjandusvabadust, valitsuse tõhusust, õigusriigi toimimist, õigusloome kvaliteeti ning osalemist ja vastutust peegeldavad üldist tagasiminekut ja jäävad allapoole lähtetaset. Loobuti ühest kasulikust näitajast, mis jälgib kodanikuühiskonna osalemist reformiprotsessides. Aeglase arengu peamine põhjus on teatavatel juhtudel ebapiisav poliitiline tahe, kuid on tõendeid ka selle kohta, et ELi toetus on pigem aidanud reforme edendada kui tagada nende elluviimist.

Üks IPA II erieesmärk on ka toetada **majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset arengut**. Selle erieesmärgi jaoks kasutatavad näitajad annavad peamiselt teavet majandusliku konteksti kohta, milles IPA II toimib, või selle kohta, kuidas see põllumajanduslikule toidutööstusele ja maaelu arengule kaasa aitab. Samas puuduvad näitajad, mis mõõdaksid IPA II panust sotsiaalsesse ja territoriaalsesse arengusse. Programm on aidanud kaasa põllumajandusliku toidutööstuse ja maaelu arengu sektorite ajakohastamisele. 11-st selle valdkonna edusamme mõõtvast näitajast seitse ei ole sihtväärtuste saavutamise ajakavas või on ebaselge, kas nad suudavad oma sihtväärtuse saavutada.

Kolmas meie poolt analüüsitud erieesmärk on ka aidata IPA II abisaajariikidel oma õigusaktid **acquis'**ga vastavusse viia. Üldiselt on nad oma õigusaktid ELi omadega paremini vastavusse viinud. Et aga viimane programmiaruanne ei sisalda selle valdkonna edusamme mõõtvat näitajat sihtväärtust, on raske hinnata, kas vastavusse viimise tempo on piisav. See erieesmärk hõlmab ka **abisaajariikide ettevalmistamist ELi vahendite haldamiseks**. Samas puuduvad vastavad näitajad abisaajate valmisoleku kohta selles valdkonnas.



7. peatükk. Soovituste põhjal võetud meetmed

Mida me analüüsisime

Kontrollime igal aastal, mil määral on meie auditeeritavad meie esitatud soovituste põhjal meetmeid võtnud. Selleks uurime, mis on saanud kolm aastat varem avaldatud eriaruannetes esitatud soovitustest.

Käesoleva aasta soovituste järelkontrolli analüüs hõlmas 2017. aastal avaldatud 20 eriaruandes (23-st) esitatud 161 soovitust. Kolmes ülejäänud eriaruandes esitatud soovituste põhjal võetud järelmeetmeid käsitleti või käsitletakse eraldi auditites. Nagu varemgi, ei uurinud me liikmesriikidele esitatud soovituste täitmist.

Viimastel aastatel oleme oma eriaruannetes esitanud ka soovituste täitmise tähtjaid. Käesoleva aastal analüüsisime esimest korda meie auditeeritavate võetud parandusmeetmete õigeaegsust.

Mida me leidsime

Kokkuvõttes leidsime, et meie auditeeritavad olid õigeaegselt täitnud suurema osa (68%) meie eriaruannetes esitatud soovitustest.

161-st kontrollitud soovitusest 149 olid esitatud komisjonile ja ülejäänud 12 Euroopa välisestusele. Meie auditeeritavad nõustusid täielikult 77%-ga soovitustest, 16%-ga nõustuti osaliselt ja 7%-ga mitte.

Komisjonile esitatud 149 soovitusest 100 on täielikult täidetud (67%), 17 suuremas osas (12%), 14 osaliselt (9%) ja 16 (11%) on täitmata. Kahel juhul (1%) leidsime, et soovitused ei ole enam asjakohased.

Kõik 12 Euroopa välisestusele esitatud soovitust on täielikult täidetud.

Täheldasime, et meie soovitude rakendamise määr on seotud nende aktsepteerimisega meie auditeeritavate poolt. Eelmise aastaga võrreldes on täielikult või suuremas osas täidetud soovitude osakaal jäänud suhteliselt stabiilseks (80%). Täitmata ning osaliselt või suuremas osas täidetud soovitude puhul on veel arenguruumi. Meie analüüs näitab, et auditeeritavate nõustumine auditisoovitustega aitab tagada, et teatatud puuduste kõrvaldamiseks võetakse asjakohaseid järelmeetmeid.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2021.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [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 \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab see eespool nimetatud üldloa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt.

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

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

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

Lühidalt dokumendist „2020. aasta tulemuslikkuse aruande lühikokkuvõte“

Dokumendis „2020. aasta tulemuslikkuse aruande lühikokkuvõte“ antakse ülevaade meie aruandest ELi eelarve tulemuslikkuse kohta 2020. aasta lõpu seisuga, milles uurisime ELi tulemusraamistiku konkreetseid aspekte, analüüsisime valitud ELi kuluprogrammide tulemusi ja kontrollisime, mil määral olid meie auditeeritavad rakendanud meie 2017. aasta eriaruannetes esitatud soovitusi.

Aruannete täistekstid on kättesaadavad meie veebisaidil eca.europa.eu.

Euroopa Kontrollikoda on ELi sõltumatu välisaudiitor. Teavitame ELi poliitikakujundajaid ja seadusandjaid riskidest, anname neile kindlust, juhime tähelepanu puudustele ja heale tavale ning nõustame ELi poliitika ja programmide juhtimise parandamise alal. Oma tööga tagame ELi kodanikele teabe nende raha kasutamise kohta.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus