



EUROOPA
KONTROLLIKODA

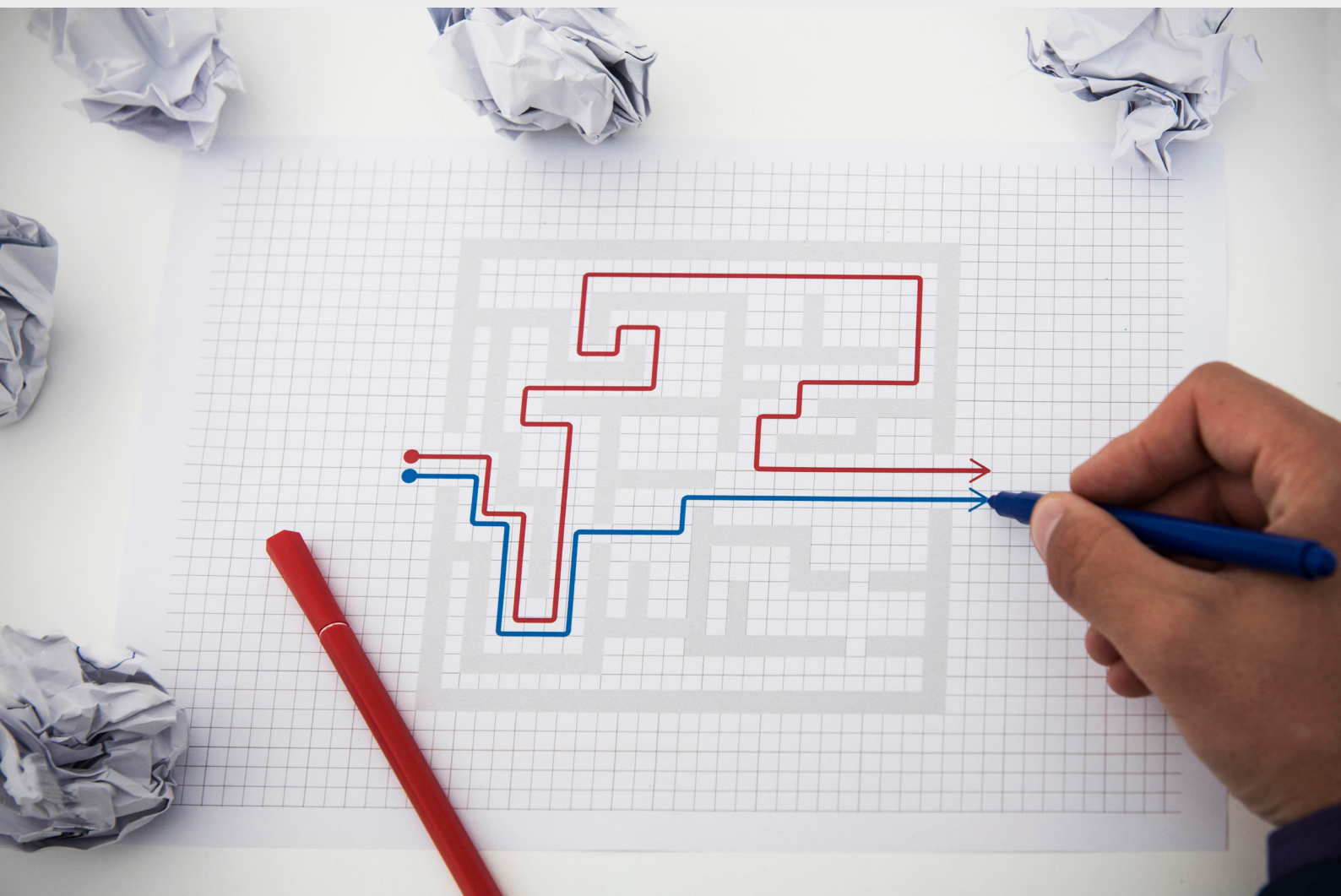
ET

2018

Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine 2020. aastale järgneval perioodil

Teabedokument

Mai 2018



SISUKORD

	Punkt
2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise peamised põhimõtted ja valdkonnad – kokkuvõte	I–IV
Sissejuhatus	1–13
ELi ühtekuuluvuspoliitika	1
ELi meetmed perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamiseks	2–3
2016. aastal välja pakutud täiendavad lihtsustamismeetmed	4–5
Üleskutsed lihtsustada 2020. aastale järgneval perioodil ühtekuuluvuspoliitika elluviimist veelgi	6–9
Käesolev teabedokument	10–13
Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise peamised põhimõtted	14–42
Vaja on hästi määratletud haldustoimingute lihtsustamise strateegiat	15–18
Valdkonna keerukuse mõistmiseks ja lihtsustamistepanekute tegemiseks on hädavajalik tegutseda tõenditepõhiselt ja struktuurselt	19–29
Tõhusa lihtsustamise tagamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma siduvad kohustused	30–34
Aruandekohustus ja tulemuslikkus: lihtsustamine ei ole eesmärk omaette ja see ei tohiks ohustada sisekontrolli tugevdamise tulemusi	35–42
Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise valitud valdkonnad	43–93
ELi õigusaktid ja suunised	44–52
ELi õigusaktide ja suuniste selgus	44–47
Eeskirjade õigeaegne kehtestamine ja stabiilsus programmiperioodidel ja nende vahel	48–50
Eeskirjade ühtlustamisega vähendatakse süsteemi keerukust ja aidatakse korraldusasutusi ja toetusesaajaid	51–52
Rakenduskavade juhtimisstruktuur	53–59
Rakenduskavade ja asjaomaste asutuste arv	53–57
Rakenduskavade muude elementide, näiteks eeltingimuste ja tulemusnäitajate optimeerimine	58–59
Halduslikud puudujäägid ühtekuuluvusprojektide valimisel ja elluviimisel (sealhulgas ülereguleerimine)	60–72

Ülereguleerimine	60–62
Projektide valimise ja rakendamise tõhustamine	63–72
Lihtsustatud kuluvõimaluste ja muude tingimuspõhiste meetmete kasutamine	73–79
Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine	73–75
Koondmäärusega laiendatakse lihtsustatud kuluvõimaluste ulatust ja kohaldatavust ning kehtestatakse uued tingimuspõhised toetusliigid	76–79
Tõhusam ja tulemuslikum kontroll	80–93
Juhtimiskontroll moodustab valdava osa kogu kontrolli- ja audititegevusest	80–85
Liikmesriikide juhtimiskontrollide ja sertifitseerimisasutuste kontrollide tõhustamine	86–89
Eeskirjade ühtlasem tõlgendamine komisjonis ja liikmesriikides	90–93
I lisa. Ülevaade 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika peamistest lihtsustamissetepanekutest	
II lisa. Ülevaade ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise valdkonnas tähtsatest Euroopa Kontrollikoja aruannetest, arvamustest ja teabedokumentidest	
III lisa. Ülevaade 12 liikmesriigi rakenduskavade 12 rahastamiskava projektide valimise ja rakendamise korrast ning dokumendinõuetest	
IV lisa. Komisjoni poolt perioodiks 2014–2020 kindlaks määratud lihtsustamismeetmete hinnanguline mõju asutuste halduskuludele ja toetusesaajate halduskoormusele	
V. lisa. Õigusaktide ja suuniste arvu muutumine ajas	
VI lisa. Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika (Euroopa Regionaalarengu Fond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond, sealhulgas noorte tööhõive algatus), finantseraldised, rakenduskavade arv, kasutatud näitajad ja juhtimises osalevad asutused liikmesriikide lõikes	
VII lisa. Lühendid	
VIII lisa. Sõnavara	

2020. AASTA JÄRGSE ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA ELLUVIIMISE LIHTSUSTAMISE **PEAMISED PÕHIMÕTTED JA VALDKONNAD – KOKKUVÕTE**

I. Ühtekuuluvuspoliitika on ELi peamine investeerimisvahend, mida rakendavad ühiselt komisjon ja liikmesriigid. Aastate jooksul on poliitika elluviimine muutunud väga keeruliseks. Sellele reageerides esitas komisjon perioodiks 2014–2020 mitu lihtsustamismeedet, mille rakendamine on andnud erinevaid tulemusi. Euroopa Parlament, liikmesriigid ja komisjon on ühisel arvamusel, et ühtekuuluvuspoliitika elluviimist tuleb 2020. aasta järgsel perioodil veelgi lihtsustada.

II. Käesolev teabedokument on osa ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamist 2020. aasta järgsel perioodil käsitlevast arutelust. Tegemist ei ole auditiaruandega, vaid ülevaatepõhise dokumendiga, mis põhineb avalikult kättesaadaval teabel ja kontrollikoja varasematel audititel selles valdkonnas.

III. Kontrollikoda leidis, et lihtsustamise eesmärkides – st miks, kelle jaoks ja kuidas lihtsustada – ei olda ühisel seisukohal. Rahvusvahelisele, näiteks komisjoni, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning RegWatchEurope'i kogemusele tuginedes tuvastas kontrollikoda tõhusa lihtsustamise neli aluspõhimõtet, mis on tema hinnangul vajalikud 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamisprotsessi juhtimiseks:

- vaja on hästi määratletud haldustoimingute lihtsustamise strateegiat;
- valdkonna keerukuse mõistmiseks ja lihtsustamissetepanekute tegemiseks on hädavajalik tegutseda tõenditepõhiselt ja struktuurselt;
- tõhusa lihtsustamise tagamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma siduvad kohustused;
- aruandekohustus ja tulemuslikkus: lihtsustamine ei ole eesmärk omaette ja see ei tohiks ohustada sisekontrolli tugevdamise tulemusi.

IV. Audititöö põhjal tuvastas kontrollikoda ka ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise viis keskset valdkonda. Nendele peaksid komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid iseäranis palju tähelepanu pöörama.

- **ELi õigusaktid ja suunised.** Lihtsustamine algab lihtsatest, selgetest ja stabiilsetest eeskirjadest ning eri fondide ja programmidega seotud eeskirjade paremast ühtlustamisest.
- **Rakenduskavade juhtimisstruktuur.** Liikmesriikide enam kui 390 rakenduskava juhtimise ja auditeerimise eest vastutab ligikaudu 1400 asutust. See võib vähendada ühtekuuluvuspoliitika elluviimise tõhusust. Rakenduskavade ja vastutavate asutuste optimeerimine võimaldab säästa vahendeid ning vähendada halduskulusid ja toetusesaajate koormust.
- **Halduslikud puudujäägid ühtekuuluvusprojektide valimisel ja elluviimisel (sealhulgas ülereguleerimine).** Liikmesriikides tuleks lihtsustamise raames käsitleda ka ülereguleerimist ja tarbetuid haldusnõudeid projektide valimise ja seire valdkonnas. Moodsa tehnoloogia parema kasutamise abil saaks kokku hoida märkimisväärsed summasid.
- **Lihtsustatud kuluvõimaluste ja muude tingimuspõhiste meetmete kasutamine.** Lihtsustatud kuluvõimalused võivad vähendada rakendamiskulusid ja toetusesaajate halduskoormust. Komisjon ja liikmesriigid peavad tagama, et täidetud tingimuste korral toetuse maksmisega tekitatava lihtsustamisvõimalusega kaasneb suurem tähelepanu tulemuslikkusele.
- **Tõhusam ja tulemuslikum kontroll.** Auditikogemusest nähtub, et komisjon peab looma selge korra korraldamisasutuste/vahendusasutuste ja sertifitseerimisasutuste juhtimiskontrollide ulatuse ja sageduse kohta. Liikmesriigid peavad vähendama halduslikke puudujääke (näiteks dokumentide esitamine mitu korda) ja toetusesaajate koormust, mis nendega kaasneb.

SISSEJUHATUS

ELi ühtekuuluvuspoliitika

1. Ühtekuuluvuspoliitika eesmärk on vähendada liikmesriikide ja piirkondade arengutaseme erinevusi¹. See on ELi peamine investeerimisvahend, mida rakendatakse Ühtekuuluvusfondi (ÜF), Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) kaudu ning mille kogueelarve perioodil 2014–2020 on 350 miljardit eurot².

ELi meetmed perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamiseks

2. Programmitöö perioodil 2014–2020 kehtestati mitu meetet ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamiseks. Lihtsustamismeetmeid on kahte liiki: kohustuslikud ja valikulised. Kohustuslikud meetmed hõlmavad eeskirjade ühtlustamist, ühiseid näitajaid, proportsionaalset kontrolli ja e-ühtekuuluvust³ ning lihtsustatud kuluvõimaluste kohustuslikku kasutamist ESFi projektide puhul, mida rahastab kuni 50 000 euro ulatuses avalik sektor⁴. Valikulised lihtsustamismeetmed hõlmavad

¹ Euroopa Liidu lepingu (ELT C 326, 26.10.2012, lk 13–390) artikkel 3 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390) artikkel 174.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/et/policy/what/investment-policy/

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469).

⁴ Määruse (EL) nr 1304/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 470–486) artikli 14 lõige 4.

korraldus- ja sertifitseerimisasutuse ühendamist ning lihtsustatud kuluvõimaluste suuremat kasutamist⁵.

3. Perioodi 2014–2020 ühissätete määruks rõhutatakse komisjoni ja liikmesriikide ühist vastutust ühtekuuluvuspoliitika elluviimise eest⁶. Liikmesriigid pidid oma rakenduskavades esitama toetusesaajate halduskoormuse hindamise kokkuvõtte ja vajaduse korral meetmed ja ajakava selle vähendamiseks⁷.

2016. aastal välja pakutud täiendavad lihtsustamismeetmed

4. Septembris 2016 tegi komisjon ettepaneku ELi eelarve täitmist reguleeriva finantsmääruse, ühissätete määruks ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde käsitlevate valdkondlike määruste⁸ ulatusliku läbivaatamise kohta (nn koondmäärus). Kontrollikoda avaldas komisjoni seadusandliku ettepaneku kohta 2017. aastal arvamuse⁹. Läbivaatamise kaks põhieesmärki on lihtsustamine ja paindlikkus.

⁵ Lause teine pool: 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artiklid 67–68 ja määruse (EL) nr 1304/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 470–486) artikkel 14.

⁶ 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artikli 4 lõige 10.

⁷ 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artikli 96 lõige 6.

⁸ 14. septembri 2016. aasta ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ja millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2012/2002 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1305/2013, (EL) nr 1306/2013, (EL) nr 1307/2013, (EL) nr 1308/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014, (EL) nr 283/2014 ja (EL) nr 652/2014 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust 541/2014/EL, COM(2016) 605 final, Brüssel, artikkel 265.

⁹ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 1/2017 (vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 322) teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ja millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2012/2002 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1305/2013, (EL) nr 1306/2013, (EL) nr 1307/2013, (EL) nr 1308/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014, (EL) nr 283/2014 ja

Koondmääruse lõplik tekst võetakse vastu 2018. aasta keskpaigas ehk praeguse programmitöö perioodi neljandal aastal.

5. Viimasel kolmel programmitöö perioodil (2000–2006; 2007–2013; 2014–2020) on komisjon ligikaudu kaks aastat pärast iga perioodi algust esitanud lihtsustava ajutise reformikava¹⁰.

Üleskutsed lihtsustada 2020. aastale järgneval perioodil ühtekuuluvuspoliitika elluviimist veelgi

6. Komisjon moodustas 2015. aastal kõrgetasemelise töörühma Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusesaajate huvides toimuva lihtsustamise jälgimiseks programmitöö perioodil 2014–2020¹¹. Kõrgetasemeline töörühm esitas 2017. aastal oma järeldused ja soovitused 2020. aastale järgneva ühtekuuluvuspoliitika kohta, võttes valdavalt aluseks kogemused programmide rakendamise kohta enne programmitöö perioodi 2014–2020.

(EL) nr 652/2014 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust 541/2014/EL".
Finantsmääruse – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) – läbivaatamine.

¹⁰ Komisjoni teatis „Agenda 2000: for a stronger and wider Union“ (2000. aasta tegevuskava: tugevama ja ulatuslikuma liidu nimel), teatise COM(97) 2000 final põhjal koostatud dokument; komisjoni 26. novembri 2008. aasta teatis Euroopa Ülemkogule „Euroopa majanduse taastamise kava“, COM(2008) 800 final, Brüssel; komisjoni 10. juuli 2015. aasta otsus „setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds“ (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasusaajate huvides toimuva lihtsustamise jälgimiseks kõrgetasemelise sõltumatute ekspertide rühma moodustamise kohta), C(2015) 4806 final, Brüssel.

¹¹ Komisjoni 10. juuli 2015. aasta otsus „setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds“ (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasusaajate huvides toimuva lihtsustamise jälgimiseks kõrgetasemelise sõltumatute ekspertide rühma moodustamise kohta), C(2015) 4806 final.

7. Ka Euroopa Parlament¹² ja nõukogu¹³ esitasid oma seisukohad ühtekuuluvuspoliitika tuleviku ja lihtsustamise ulatuse kohta. Juunis 2017 esitas komisjon aruteludokumendi, milles on mitu ettepanekut ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamiseks¹⁴. Regioonide Komitee väljendas 2016. aastal oma seisukohti Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide lihtsustamise kohta¹⁵, esitas 2017. aastal arvamuse ühtekuuluvuspoliitika tuleviku kohta¹⁶ ja 2018. aastal arvamuse kõrgetasemelise töörühma lõppjärelduste ja soovitude kohta¹⁷.

8. Lisaks esitasid mõned liikmesriigid oma seisukohad ja ootused ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise kohta 2020. aastale järgneval perioodil. Kontrollikojale olid kättesaadavad Saksamaa¹⁸, Austria¹⁹, Tšehhi Vabariigi²⁰ ja Poola²¹

¹² Euroopa Parlamendi 13. juuni 2017. aasta resolutsioon ELi ühtekuuluvuspoliitika põhielementide kohta pärast 2020. aastat (2016/2326(INI)) ja 26. novembri 2015. aasta resolutsioon 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise ja tulemuslikkuse suurendamise kohta (P8_TA(2015)0419).

¹³ Nõukogu 15. novembri 2017. aasta järeldused 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika koostoime ja lihtsustamise kohta, 657/17.

¹⁴ Komisjoni 28. juuni 2017. aasta aruteludokument ELi rahanduse tuleviku kohta, COM(2017) 358.

¹⁵ Regioonide Komitee 11. oktoobri 2016. aasta aramus „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide lihtsustamine kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohast“, CdR 8/2016.

¹⁶ Regioonide Komitee 11. mai 2017. aasta aramus „Ühtekuuluvuspoliitika tulevik pärast 2020. aastat“, CdR 1814/2016.

¹⁷ Regioonide Komitee 31. jaanuari ja 1. veebruari 2018. aasta aramus „2020. aasta järgse lihtsustamise kõrgetasemelise töörühma lõppjäreldused ja soovitud“, COTER-VI/035.

¹⁸ 20. juuni 2017. aasta dokument „Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020“, Berliin.

¹⁹ 2018. aasta jaanuari dokument „EU Cohesion Policy post-2020, Simplification and Differentiation, Based on the discussion of the Bund-Länder Expert Group“ (ELi ühtekuuluvuspoliitika pärast 2020. aastat, lihtsustamine ja eristamine, liidumaade eksperdirühma arutelu põhjal).

²⁰ 25. jaanuari 2018. aasta konverents „Presentation of the Czech Perspective on Future of Cohesion Policy after 2020“ (Esitlus: Tšehhi seisukoht 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika tuleviku kohta), Tšehhi Vabariigi alaline esindus ELi juures, Brüssel.

²¹ 17. juuli 2017. aasta dokument „Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski“.

seisukohti selgitavad avaldatud dokumendid. Peale selle vahetas kontrollikoda arvamusi Hollandi majandusministeeriumi ja Taani ettevõtlusametiga.

9. Nende ELi institutsioonide ja teiste organite seisukohad on ühised kõige rohkem lihtsustamist vajavates valdkondades (vt **II lisa**). Kõige sagedamini nimetatakse järgmisi valdkondi:

- eeskirjad (eeskirju on liiga palju, keerukus, viivitused, ebakõlad ja õiguskindluse puudumine);
- juhtimine ja kontroll (kattumine, ebaproportsionaalsus ja eeskirjade erinev tõlgendamine) ning
- palju eri rakenduskavu ja keeruline institutsiooniline kord.

Käesolev teabedokument

10. Teabedokumendi eesmärk on aidata ette valmistada 2020. aasta järgse perioodi ühtekuuluvuspoliitika õigusaktide paketti ja osaleda ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamist 2020. aasta järgsel perioodil käsitlevas arutelus. Tegemist ei ole auditiaruandega, vaid ülevaatepõhise dokumendiga, mis põhineb avalikult kättesaadaval teabel ja kontrollikoja varasemal audititööl selles valdkonnas. Kui komisjon on esitanud ettepaneku 2020. aasta järgse õigusraamistiku kohta, kavatseb kontrollikoda esitada seadusandliku ettepaneku kohta arvamuse, milles käsitletakse muu hulgas ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade lihtsustamiseks võetavaid meetmeid.

11. Teabedokumendi esimeses osas esitab kontrollikoda rahvusvahelisele, näiteks komisjoni, OECD ja RegWatchEurope'i kogemusele tuginedes üldpõhimõtted, mis on tema hinnangul vajalikud lihtsustamisprotsessi juhtimiseks. Teises osas analüüsib kontrollikoda ELi institutsioonide ja ekspertide teatavaid konkreetseid ettepanekuid. Keskendutakse viiele valdkonnale, mis on kontrollikoja arvamusel tõhusaks lihtsustamiseks kõige tähtsamad.

12. Kontrollikoja seisukohad põhinevad:

- kontrollikoja varasemal tööol (vt **II lisa**);
- komisjoni regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi ja siseauditi talituse ametnikega läbi viidud vestlustel, liikmesriikide auditeerimisasustuste esindajatega läbi viidud konsultatsioonidel ning vestlustel väliste üksustega (OECD ja teised halduskoormuse vähendamise tegelevad organid);
- haldustoimingute lihtsustamist üldiselt ja konkreetselt ühtekuuluvuspoliitika kontekstis käsitlevate aruannete analüüsil;
- väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKEd) rahaliselt toetava 12 liikmesriigi rakenduskavades projektide valimist ja rakendamist käsitleva halduskorra analüüsil (vt **III lisa**) ning
- komisjoni, Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Regioonide Komitee esitatud ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise ettepanekute ning valitud liikmesriikide seisukohtade analüüsil (vt **punktid 6–8**).

13. Enne selle dokumendi lõppversiooni valmimist anti komisjonile võimalus esitada dokumendi kohta märkusi. Komisjon täpsustas paari asjaolu ja kontrollikoda pidas asjakohaseks lisada need teabedokumendi.

ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA ELLUVIIMISE LIHTSUSTAMISE PEAMISED PÕHIMÕTTED

14. Ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamiseks on vaja põhimõtteid, mis kujundavad arutelu ja aitavad asjaomastel sidusrühmadel järgmiseks programmitöö perioodiks otsustada, miks, kelle jaoks ja kuidas lihtsustada. Selleks tuvastas kontrollikoda neli peamist põhimõtet:

I PEAMINE PÕHIMÕTE: vaja on hästi määratletud haldustoimingute lihtsustamise strateegiat;

II PEAMINE PÕHIMÕTE: valdkonna keerukuse mõistmiseks ja lihtsustamisettepanekute tegemiseks on hädavajalik tegutseda tõenditepõhiselt ja struktuursetl;

III PEAMINE PÕHIMÕTE: tõhusa lihtsustamise tagamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma siduvad kohustused ning

IV PEAMINE PÕHIMÕTE: aruandekohustus ja tulemuslikkus: lihtsustamine ei ole eesmärk omaette ja see ei tohiks ohustada sisekontrolli tugevdamise tulemusi.

Vaja on hästi määratletud haldustoimingute lihtsustamise strateegiat

Haldustoimingute lihtsustamise kontekst

15. OECD sedastab, et haldustoimingute lihtsustamise strateegiate eesmärk on „suurendada kodanike ja ettevõtjatega tehtavate toimingute tõhusust, vähendamata seejuures õigusnormidega loodavat kasu“²² ning „vähendada õigusnormide keerukust, ebakindlust ja liigset bürokraatiat, vähendades bürokraatia ja dokumendinõuetega tekitatavat tarbetut koormust“²³. Sellistel strateegiatel peaks olema selge ülesehitus ja need peaksid hõlmama põhjendatud ja mõõdetavaid eesmärke, vahendeid, ajakavu, väljundeid, tulemusi ning seire- ja hindamismehhanisme.

²² OECD (2006), „Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification“ (Bürokraatia vähendamine. Haldustoimingute lihtsustamise riiklikud strateegiad), lk 21.

²³ OECD (2009), „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers“ (Haldustoimingute lihtsustamise strateegiate takistuste ületamine. Suunised poliitikakujundajatele), lk 5.

16. OECD soovib, et lihtsustamismeetmete üle otsustamisel tuleks lisaks õigusnormidealase algatuse kuludele arvesse võtta ka selle kasu²⁴. Komisjon jagab seda arvamust, kuid leiab, et see võib kaasa tuua põhjendamatu dereguleerimise. Sellest lähtuvalt järgib komisjon eelhindamise põhimõtet ja enne ühegi ettepaneku tegemist arvutab andmete olemasolu korral välja õigusnormidega tekitatavad kulud, kasu ja kokkuhoiu²⁵.

17. Komisjon on ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas alates 2017. aastast teinud vahet liikmesriikide ja ELi tasandi halduskuludel ning toetusesaajatele kohustuste täitmisega kaasneval halduskoormusel²⁶.

Kontrollikoja seisukoht

18. Kontrollikoja analüüsist 2020. aasta järgset perioodi puudutavate arvamuste kohta (vt **I lisa**) nähtub, et lihtsustamise eesmärkides, st miks ja kellele on lihtsustamist vaja, ei olda üldiselt ühisel seisukohal. Kontrollikoja arvamusel on haldustoimingute lihtsustamise üks peamisi eesmärke kaotada tarbetud kulud. Lihtsustamisel tuleks esmajärjekorras keskenduda toetusesaajate halduskoormuse ja liikmesriikide asutuste halduskulude vähendamisele. Ühtlasi leiab kontrollikoda, et koos lihtsustamisega tuleks rohkem keskenduda õigusnormide ja haldusformaalsuste tulemuslikkusele, kulutõhususele ja kvaliteedile.

²⁴ OECD (2014), „OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance“ (OECD suunised õigusnormide täitmise kulude hindamise kohta), lk 8, OECD Publishing, Pariis.

²⁵ Komisjoni talituste 2017. aasta töödokument „Overview of the Union’s Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens“ (Ülevaade liidu jõupingutustest regulatiivse koormuse lihtsustamiseks ja vähendamiseks) (SWD(2017) 675 final), lk 3 ja 44.

²⁶ Euroopa Komisjoni 2017. aasta uuring „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), Sweco, t33 ja Spatial Foresight.

I peamine põhimõte: Vaja on hästi määratletud haldustoimingute lihtsustamise strateegiat.

Hästi määratletud lihtsustamismeetme eesmärk peaks olema vähendada toetusesaajate halduskoormust ja liikmesriikide asutuste halduskulusid, võttes samal ajal arvesse õigusnormidega loodavat kasu. See ei tohiks kaasa tuua põhjendamatut dereguleerimist. Selliseid meetmeid peaksid kajastama selgesti määratletud strateegiad, millel on hästi kavandatud, põhjendatud ja mõõdetavad eesmärgid, vahendid, ajakavad, väljundid, tulemused ning seire- ja hindamismehhanismid²⁷.

Valdkonna keerukuse mõistmiseks ja lihtsustamissettepanekute tegemiseks on hädavajalik tegutseda tõenditepõhiselt ja struktuurselt

Tõenditepõhise tegutsemise kontekst

19. Kõik haldustoimingute lihtsustamise ettepanekud peaksid põhinema kindlatel tõenditel. On oht, et haldustoimingute lihtsustamisel keskendutakse tegevusele, mis ärritavad õigusnormide subjekte, kuid ei ole tingimata neile kõige koormavamad²⁸. Sellega seoses märkis komisjon, et kui haldustoiminguid lihtsustatakse ilma üksikasjaliku alt üles hindamiseta, võib see avaldada mõju poliitilistele eesmärkidele²⁹.

²⁷ OECD (2009), „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers“ (Haldustoimingute lihtsustamise strateegiate takistuste ületamine. Suunised poliitikakujundajatele), lk 16.

²⁸ OECD (2010), „Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010“ (Bürokraatia vähendamine. Miks on haldustoimingute lihtsustamine nii keeruline? 2010. aasta järgne tegevus), OECD Publishing, Pariis, lk 35.

²⁹ Komisjoni talituste 2017. aasta töödokument „Overview of the Union’s Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens“ (Ülevaade liidu jõupingutustest regulatiivse koormuse lihtsustamiseks ja vähendamiseks) (SWD(2017) 675 final), lk 44.

Selleks soovitavad nii komisjon³⁰ kui ka OECD³¹ kasutada halduskulude mõõtmiseks ja nende rahas väljendamiseks kvantitatiivseid meetodeid, nagu standardkulumudel³². Selliseid kvantitatiivseid tõendeid tuleks täiendada ka toetusesaajate halduskoormuse hindamise kvalitatiivsete meetoditega (näiteks Taani „Burden Hunters Project“ (koormusjahi projekt)³³.

20. Kooskõlas parema õigusloome suunistega³⁴ viis komisjon läbi kaks uuringut, et hinnata ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistikus välja pakutud muudatuste mõju liikmesriikide halduskuludele ja toetusesaajate halduskoormusele. Need uuringud viitavad, et liikmesriikide haldusasutuste haldustöö maht on suurim programmijuhtimises: Euroopa Regionaalarengu Fondi / Ühtekuuluvusfondi raames 78% ja Euroopa Sotsiaalfondi raames 85% (vt **1. tabel**).

³⁰ Euroopa Komisjon, parema õigusloome vahendid, vahend nr 60, „halduskulude hindamise standardkulumudel“.

³¹ OECD (2010), „Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010“ (Bürokraatia vähendamine. Miks on haldustoimingute lihtsustamine nii keeruline? 2010. aasta järgne tegevus), OECD Publishing, Pariis, lk 45.

³² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>.

³³ OECD (2010), „Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010“ (Bürokraatia vähendamine. Miks on haldustoimingute lihtsustamine nii keeruline? 2010. aasta järgne tegevus), OECD Publishing, Pariis, lk 49.

³⁴ Euroopa Komisjoni 2015. aasta parema õigusloome suunised, lk 39.

1. tabel. liikmesriikide hinnanguline haldustöö maht ülesannete lõikes Euroopa Regionaalarengu Fondi / Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi raames

Ülesanne	ERF/Ühtekuuluvusfond	ESF
Riiklik koordineerimine	6%	3%
Programmide ettevalmistamine	3%	5%
Programmi juhtimine	78%	85%
Sertifitseerimine	5%	2%
Auditeerimine	8%	5%

Allikas: komisjoni 2012. aasta juuni uuring „Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF“ (praeguste ja tulevaste nõuetega Euroopa Sotsiaalfondi halduskuludele ja -koormusele avaldatava mõju mõõtmine) ja 2010. aasta uuring „Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund“ (Piirkondlik juhtimine üleilmastumise kontekstis: juhtimismehhanismide ja halduskulude analüüs. Liikmesriikide avaliku sektori asutuste haldustöö maht ja halduskulud Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi rakendamisel).

21. Perioodi 2014–2020 lihtsustamismeetmete mõju hindamisest nähtub, et kõige rohkem on võimalik tõhustada programmi juhtimise ja projektide elluviimisega seotud aspekte (vt **IV lisa**). Programmi juhtimise kõige aeganõudvamad aspektid on projektide valimine ja tulemuste kontrollimine.

22. Liikmesriikide halduskuludelt säästetakse märkimisväärselt: suhteliselt suurte rahaliste vahenditega Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi programmide eelarvest kulutatakse väiksem osa haldusülesannetele. Sama on täheldatud Euroopa Sotsiaalfondi programmide puhul. Euroopa Sotsiaalfondi programmidel on Euroopa Regionaalarengu Fondi programmide suured halduskulud (osakaal rakenduskava kogueelarvest)³⁵. See tuleneb asjaolust, et

³⁵ Sweco (2010), „Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund“ (Piirkondlik juhtimine üleilmastumise kontekstis: juhtimismehhanismide ja halduskulude analüüs. Liikmesriikide avaliku sektori asutuste haldustöö maht ja halduskulud Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi rakendamisel), regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi tellitud uuring, lk 8.

kohustuslikud ülesanded, näiteks iga-aastaste rakendusaruannete koostamine, ei sõltu vahendite eraldamisest.

23. Seoses toetusesaajate halduskoormusega tekitab raskusi ülereguleerimine (st riigi tasandil kehtestatakse määrustest rangemad nõuded). Komisjoni perioodi 2007–2013 kohta läbi viidud järelhindamine ja Euroopa Parlamendi nimel läbi viidud uuring viitavad, et peaaegu kolmandik välditavast koormusest tuleneb riikliku rakendamise puudujääkidest ja ülereguleerimisest³⁶. Viimane võib tuleneda õiguskindluse puudumisest ja riikide haldusasutuste kartusest, et ELi eeskirjade leebem tõlgendamine võib lõppeda komisjoni finantskorrektsioonidega.

Haldustoimingute struktuurse lihtsustamise kontekst

24. Rahvusvaheline, eelkõige liikmesriikide ja OECD kogemus näitab, et haldustoimingute edukaks lihtsustamiseks on vaja struktuurset lähenemisviisi. See hõlmab: 1) koormuse tuvastamist ja kvantifitseerimist; 2) mõju eelhindamist ja sellest sõltumatut kontrolli ning 3) koormuse vähendamise ja edusammude seire eesmärkide seadmist³⁷.

Kontrollikoja seisukoht

25. Paremaks õigusloomeks ja eeskirjade lihtsana hoidmiseks on esmatähtis tõenditepõhine poliitika. Kontrollikoja arvamusel peaksid komisjon ja liikmesriigid keskenduma peamiselt suurima haldustöö mahuga valdkondadele ning keerukust enim suurendavatele elementidele (vt **punkt 21**). Seega tuleks esmalt selgeks teha, mis

³⁶ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) (Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile (ERF), Euroopa Sotsiaalfondile (ESF) ja Ühtekuuluvusfondile), august 2016, lk 17 ja 106; Euroopa Parlament (2017), regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Gold-plating in the European Structural and Investment Funds“ (Ülereguleerimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides), lk 61.

³⁷ RegWatchEurope (2014), „A Smart Agenda for the New European Commission“ (Uue Euroopa Komisjoni arukas tegevuskava).

keerukust põhjustab ja milline on sellega seotud kasu, tehes kindlaks põhjendamatult koormavad ja kulukad elemendid ning nende päritolu, olgu see kas ELi või riigi tasandil. Võimaluse korral peaks hindamine hõlmama kvantitatiivseid analüüse ja vahendeid, näiteks uuringuid / sidusrühmade tagasisidet ja järelhindamist. Sellistes analüüsides tuleks kindlaks määrata asjakohased lihtsustamismeetmed.

26. Kontrollikoda leidis aga asjakohaste andmete kättesaadavuses puudujääke. Komisjon viis 2012. aastal ehk enne programmitöö perioodi 2014–2020 algust läbi ühtekuuluvuspoliitika ELi tasandi halduskulude ja -koormuse kvantitatiivse analüüsi³⁸. Ent kontrollikoja läbi viidud hindamine 12 liikmesriigi 12 rakenduskava (vt rakenduskavade loetelu III lisas) kohta näitab, et liikmesriikide tehtud analüüs oli piiratud ja üldiselt kvalitatiivne, mitte kvantitatiivne.

27. Alates 2015. aastast on komisjoni parema õigusloome tegevuskava tähtis osa mõjuhindangud. Selle raames tuleb võimaluse korral nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt hinnata konkreetsetele sidusrühmadele õigusaktidega avaldatavat mõju. Mõjuhindangute kvaliteeti kontrollib 2015. aastal komisjonis loodud sõltumatu õiguskontrollikomitee. Nõukogu ja Euroopa Parlament peavad hindama kõigi selliste sisuliste muudatuste mõju, mida nad õigusaktide ettepanekutes teevad³⁹. Lisaks lõi komisjon õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) kehtivate õigusaktide analüüsimiseks, et tagada ELi õigusest tulenev kasu väikseimate kuludega.

³⁸ t33 (2012), „Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)“ (Muutuvate õigusnõuetega ELi struktuurifondide (Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond) halduskuludele ja halduskoormusele avaldatava mõju mõõtmine), regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi tellitud uuring.

³⁹ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel 13. aprillil 2016 sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1–14).

Õiguskontrollikomitee juhtis 2016. ja 2017. aasta aruandes tähelepanu puudustele reguleerimise kulude ja kasu kvantifitseerimises⁴⁰.

28. Komisjon pakkus juba perioodi 2014–2020 ühissätete määruse eelnõus⁴¹ välja, et halduskulude ja -koormuse vähendamiseks tuleks kasutada eesmärgi. Ühissätete määruse läbirääkimiste käigus aga eesmärkidest loobuti. Sellest tulenevalt ei püstitatud liikmesriikide partnerluslepingutes ega rakenduskavades eesmärgi toetusesaajatele ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel tekkinud halduskoormuse ja -kulude vähendamiseks.

29. Samuti ei nähta 2014.–2020. aasta rakenduskavade iga-aastase rakendusaruande vormis ette halduskoormuse vähendamisel tehtud edusammudest teatamist⁴². Et puuduvad näitajad ühtekuuluvuspoliitika elluviimise halduskulude ja -koormuse vähendamisel tehtud edusammude mõõtmiseks, on raske hinnata, kas komisjon ja liikmesriigid on halduskoormuse vähendamisel tulemuslikud.

II peamine põhimõte: valdkonna keerukuse mõistmiseks ja lihtsustamisettepanekute tegemiseks on hädavajalik tegutseda tõenditepõhiselt ja struktuurselt

Tõhusa lihtsustamise lähtepunkt on põhjalik ülevaade halduskoormuse päritolust rakenduskavades ja põhjendamatu keerukuse ja tarbetute kulude tuvastamine. See peaks võimaldama komisjonil ja liikmesriikidel teha kindlaks piisavad lihtsustamismeetmed, et vähendada tõhusalt riigiasutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust. Liikmesriigid peaksid hindama lihtsustamisettepanekuid ja komisjon peaks need läbi vaatama enne

⁴⁰ Euroopa Komisjon (2017), „Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2017“ (Õiguskontrollikomitee 2017. aasta aruanne), punkt 2.3.

⁴¹ 14. märtsi 2012. aasta ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus artikli 14 punkti e alapunkt ii, COM(2011) 615 final/2, Brüssel.

⁴² Komisjoni 20. jaanuari 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/207 (ELT L 38, 13.2.2015, lk 1–122).

rakenduskavade elluviimise algust, et tagada tõhus lihtsustamine ja vältida vajadust teha rakendamisprotsessis jooksvalt muudatusi.

Ühtlasi on eesmärkide püstitamine ja halduskulude ja -koormuse vähendamisel tehtud edusammude seire hädavajalik selleks, et lihtsustamine toimuks kohapeal järjepidevalt.

Tõhusa lihtsustamise tagamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma siduvad kohustused

Kohustuste kontekst

30. Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise eest vastutavad ühiselt komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid ning nad peavad selle eesmärgi täitmises aktiivselt osalema⁴³. Komisjon esitab fondide juhtimise ja rakendamise õigusraamistiku ettepaneku. Seejärel peetakse selle üle läbirääkimisi ja Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad õigusakti vastu. Pärast seda vastutavad liikmesriigid toetusesaajatele kehtivate, näiteks toimingute valimise, seire- ja teatamisalaste eeskirjade sätestamise eest. Need eeskirjad avaldavad toetusesaajatele otsest mõju ja suurendavad tegelikku ja/või kujuteldavat halduskoormust.

Kontrollikoja seisukoht

31. Rahvusvaheline, eelkõige liikmesriikide kogemus näitab, et haldustoimingute edukaks lihtsustamiseks on vaja siduvaid poliitilisi kohustusi, asjakohast juhtimist, metoodikat ja vahendeid⁴⁴. See on nii ka ühtekuuluvuspoliitikas. Tõhusaks

⁴³ Regioonide Komitee 11. oktoobri 2016. aasta aramus „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide lihtsustamine kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohast“, CdR 8/2016.

⁴⁴ CEPS (2017), „Introducing EU Reduction Targets on Regulatory Costs: A Feasibility Study“ (ELi reguleerimise kulude vähendamise eesmärkide püstitamine – teostatavusuuring), A. Renda, lk 39.

lihtsustamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma oma vastavas rollis siduvad kohustused ja vastutuse.

32. Haldustoimingute lihtsustamisele kaasa aitamiseks võib komisjon esitada ettepanekud eesmärgipäraste eeskirjade kohta, neid eeskirju ühtlustada ja optimeerida rakenduskava vormi. Nende ettepanekute üle õigusloomeprotsessis läbirääkimisi pidades peavad Euroopa Parlament ja nõukogu olema siduvalt kohustatud lihtsustamises tegelikke tulemusi saavutama, ohustamata seejuures püstitatud poliitiliste eesmärkide täitmist.

33. Pärast õigusaktide vastuvõtmist peavad liikmesriigid rakendama neid nii, et haldustoimingud toetusesaajatele ka tegelikult lihtsamaks muutuvad. Komisjon on kindlaks teinud, et taotlusprotsess koos teatamise ja dokumentide säilitamisega moodustavad suure osa toetusesaajate haldustöö mahust⁴⁵. Toetusesaajate koormuse vähendamise eesmärgil nendes valdkondades meetmete võtmine kuulub peamiselt liikmesriikide pädevusse.

34. Ühissätete määruses nõutakse, et liikmesriikide partnerluslepingutes ja rakenduskavades nimetataks „toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks kavandatud meetmed“. Paraku aga puudub ühine metoodika nende meetmete hindamiseks partnerluslepingute ja rakenduskavade eelhindamiste raames. Rakenduskavade selle osa kohta ei saa komisjon otsustada. 2014.–2020. aasta programmide kogemus (vt **punkti 26**) näitab, et komisjonil peaks olema aktiivsem roll.

⁴⁵ Komisjoni talituste 6. oktoobri 2011. aasta töödokument „Impact assessment“ (Mõjuhinna) (SEC(2011) 1141 final, lk 17.

III peamine põhimõte: tõhusa lihtsustamise tagamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma siduvad kohustused

Tõhusaks lihtsustamiseks peavad komisjon, Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriigid võtma oma rolli kohased siduvad kohustused ja vastutuse. Haldustoimingute lihtsustamisele kaasa aitamiseks võib komisjon esitada ettepanekud eesmärgipäraste eeskirjade kohta. Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid olema siduvalt kohustatud õigusloomeprotsessi lihtsustamises tegelikke tulemusi saavutama, ohustamata seejuures poliitiliste eesmärkide täitmist. Seejärel on peamiselt liikmesriikide ülesanne võtta meetmed toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks. Komisjon peaks protsessi jälgima, et aidata liikmesriikidel kohapeal haldustoiminguid paremini lihtsustada.

Aruandekohustus ja tulemuslikkus: lihtsustamine ei ole eesmärk omaette ja see ei tohiks ohustada sisekontrolli tugevdamise tulemusi

Kindluse tagamise, avaliku aruandekohustuse ja tulemuslikkuse kontekst

35. Komisjonil on lõplik vastutus ELi eelarve täitmise eest. See tähendab, et komisjon peab olema veendunud, et liikmesriigid kasutavad vahendeid nõuetekohaselt ja tulemuslikult⁴⁶. Need on alljärgnevalt lahti seletatud.

- a) Kindlus ja avalik aruandekohustus. Asutused kulutavad vahendeid kooskõlas kohaldatavate eeskirjadega. See eeldab selgesti määratletud juhtimis- ja kontrollivaldkonna rolle ja kohustusi, millest on õige arusaam nii liikmesriikidel kui ka komisjonil, korrapäraselt aruandlust nende kulude kasutamise ja selle kasutamise toetuskõlblikkuse kohta ning vastavat sõltumatut auditit⁴⁷.

⁴⁶ Määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) põhjendus 10.

⁴⁷ Euroopa Kontrollikoja 2018. aasta veebruari teabedokument: „ELi rahanduse tulevik: ELi eelarve toimimise reformimine“.

b) Tulemuslikkus ehk seadusandjate kokku lepitud poliitiliste eesmärkide täitmine

See eeldab esmalt investeerimisvajaduste, rahastamisprioriteetide, eesmärkide ja tulemusnäitajate kindlaksmääramist. Seejärel tuleb kogutud tulemusandmete ja progressi seire põhjal valida projektid, mis vastavad kõige paremini eesmärkidele ja annavad tulemusi.

36. Eelmisel kahel programmitöö perioodil tugevdati aruandekohustuse korda, nimelt määrati ametlikult asutused ning komisjonile ja auditeerimisasutustele kohustus kontrollida iga rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist⁴⁸.

37. Seadusandjate kokku lepitud ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide täitmisel tuleb keskenduda vahendite tõhusale kasutamisele. Eelarve läbivaatamisel rõhutas komisjon vajadust suurendada ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkust tulemustele keskendumisega⁴⁹. Programmitöö perioodi 2014–2020 seadusandliku paketiga ja peajasjalikult ühissätete määrusega tehti sisulised muudatused, mis peaksid juhtima rohkem tähelepanu tulemuslikkusele, sealhulgas sekkumisloogika, eeltingimused ja tulemusraamistik.

Kontrollikoja seisukoht

38. Ühtekuuluvuspoliitika põhieesmärk on täita poliitilised eesmärgid, st edendada ELi üldist arengut, vähendades liikmesriikide ja piirkondade arengutaseme erinevusi. Kontrollikoda leiab, et ühtekuuluvuspoliitikat ei tohiks lihtsustada poliitiliste eesmärkide täitmise ja avaliku sektori vahendite kasutamise aruandekohustuse arvelt.

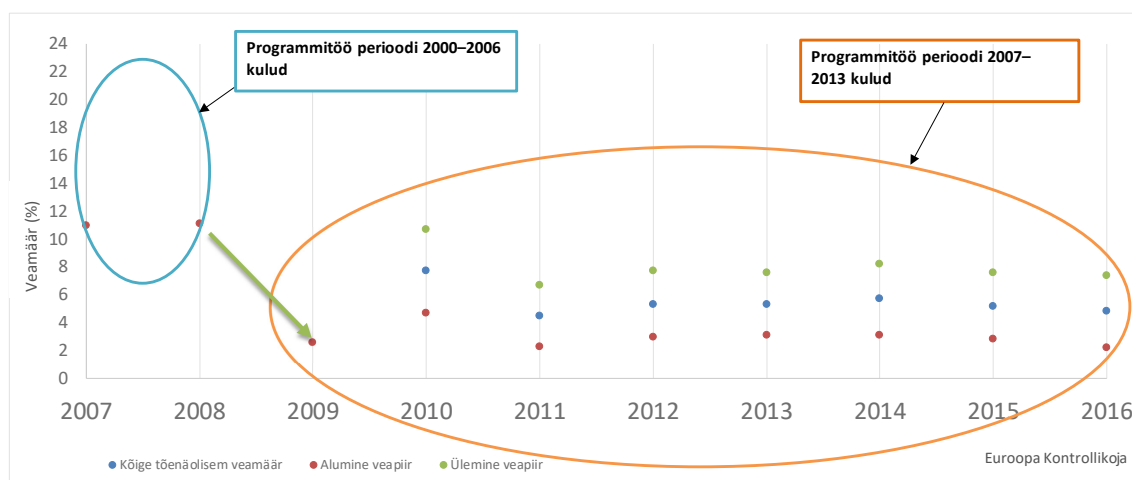
39. Seadusandjad otsustasid programmitöö perioodiks 2007–2013 tugevdada ühtekuuluvuspoliitika aruandekohustuse korda. Kontrollikoja audititööst nähtub, et

⁴⁸ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25–78) artiklid 14 ja 71.

⁴⁹ Komisjoni 19. oktoobri 2010. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ja riikide parlamentidele „ELi eelarve läbivaatamine“, COM(2010) 700.

see on märkimisväärselt vähendanud õigusnormide rikkumise taset⁵⁰. Veamäärad, millest kontrollikoda on 2007.–2013. aasta kulude puhul teavitanud alates 2007. aastast, on märkimisväärselt madalamal tasemel kui eelmisel programmitöö perioodil ja olid järjepidevalt madalamad 2011. aastast 2016. aastani (vt **1. joonist**)⁵¹. See tähendab, et miljardeid eurosid on kulutatud ilma õigusnormide rikkumiseta, nagu toetuskõlbmatutele projektidele või kulukategooriatele, ebaseaduslikule riigiabile või projektidele, millega rikutakse ELi avalike hangete ja riigihangete eeskirju. Neid positiivseid tulemusi ei oleks olnud võimalik saavutada ilma sisekontrollimenetluste tugevdamiseta. Neid tulemusi ei tohiks ohtu seada.

1. joonis. Hinnangulised veamäärad ühtekuuluvuse valdkonnas, 2007–2016



Allikas: Euroopa Kontrollikoja 2007.–2016. aasta aruanded.

40. Nõukogu pakkus 2018. aastal välja 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika elluviimise süsteemi, kus komisjon tugineb täielikult riiklikele eeskirjadele ja

⁵⁰ George Karakatsanis ja Martin Weber (2016), „The European Court of Auditors and Cohesion Policy“ (Euroopa Kontrollikoda ja ühtekuuluvuspoliitika) käsiraamatus „Handbook on Cohesion Policy in the EU“ (ELi ühtekuuluvuspoliitika käsiraamat).

⁵¹ Eriaruanne nr 17/2018: „Komisjoni ja liikmesriikide programmitöö perioodil 2007–2013 võetud meetmed olid suunatud vahendite madala kasutusmäära probleemile, kuid ei keskendunud piisavalt tulemustele“, punktid 80 ja 81.

liikmesriikide asutuste tööle ning kus komisjoni sekkumisvõimalused on piiratud⁵². Sellise lähenemisviisi kohaldamisega muudetak oluliselt praeguseid juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Nagu juba eespool mainitud, tugevdati eelmisel kahel programmitöö perioodil aruandekohustuse korda, muu hulgas sellega, et ühtekuuluvusvaldkonna kulude seaduslikkuses veendumiseks tugines komisjon liikmesriikide auditeerimisasutuste läbi viidud kontrollile kooskõlas ühtse auditi põhimõttega. Siinkohal on eeltingimus see, et auditeerimisasutused teevad kvaliteetset tööd⁵³. Komisjoni vabastamine järelevalveülesandest võib aga märkimisväärselt halvendada aruandekohustuse ja kindluse praegust taset. Aluslepingu⁵⁴ kohaselt vastutab komisjon eelarve täitmise eest, võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid.

41. Kontrollikoda on varem leidnud, et liiga vähene keskendumine tulemuslikkusele on ELi vahendite juhtimisel suur probleem⁵⁵. Kuigi sellega on ühissätete määruses osaliselt tegeletud, näitas kontrollikoja audititöö, et eespool nimetatud kolme muudatusega on saavutatud erineval määral edu. Kontrollikoda täheldas, et rakenduskavade sekkumisloogika muudeti põhjalikumaks, kuid et sellega koos suurenes keerukus, sealhulgas oli näitajaid liiga palju ja tulemuste määratlemises esines puudusi⁵⁶. Samuti leiti, et eeltingimused moodustasid ühtlustatud võrdlusraamistiku vahendite tulemusliku kasutamise tingimuste hindamiseks. Selgusetuks jäi siiski see, mil määral see on kannustanud kohapealseid muutusi. Peale selle jõudis kontrollikoda järeldusele,

⁵² Nõukogu 12. aprilli 2018. aasta järelused „2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika elluviimine ja rakendamine“, 178/18, pressiteade.

⁵³ Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25–78) artikkel 73.

⁵⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317.

⁵⁵ Euroopa Kontrollikoja 2014. aasta aruanne eelarveaasta 2013 kohta, 10. peatükk, punkt 10.57.

⁵⁶ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 02/2017 „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle“ (punktid 143, 146 ja 150).

et parematele tulemustele kannustama pidanud tulemusreserviga tulemusraamistik ei olnud sugugi rohkem tulemustele orienteeritud kui sarnased meetmed eelmistel programmitöö perioodidel⁵⁷.

42. Hoolimata erinevatest tulemustest on kontrollikoda seisukohal, et lihtsustamine saab toimuda ja peaks toimuma koos suurema keskendumisega tulemuslikkusele. Samuti nõustub kontrollikoda 2016. aasta institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes esitatud seisukohaga, et ELi õigusaktide lihtsustamisel ja regulatiivse koormuse vähendamisel ei tohiks takistada poliitiliste eesmärkide täitmist⁵⁸.

IV peamine põhimõte: Aruandekohustus ja tulemuslikkus: lihtsustamine ei ole eesmärk omaette ja see ei tohiks ohustada sisekontrolli tugevdamise tulemusi

Ühtekuuluvuspoliitika põhieesmärk on tugevdada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde tuleb kasutada kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega ning need peavad vastama õigusnõuetele⁵⁹. Lihtsustamine ei ole eesmärk omaette.

ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA ELLUVIIMISE LIHTSUSTAMISE VALITUD VALDKONNAD

43. Allpool on esitatud kontrollikoja seisukohad mitmes küsimuses, mida kontrollikoda peab ühtekuuluvuspoliitika elluviimisel peamisteks keerulisteks valdkondadeks: ELi õigusaktid ja suunised; rakenduskavade juhtimisstruktuurid; projektide valik ja rakendamine (sealhulgas ülereguleerimine); lihtsustatud kuluvõimaluste ja muud liiki meetmete kasutamine tingimuste alusel; tõhusam ja tulemuslikum kontroll. Igas

⁵⁷ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 15/2017 „Eeltingimused ja tulemusreserv ühtekuuluvuspoliitikas“, punktid 25–65, 72.

⁵⁸ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel 13. aprillil 2016 sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT L 123, 12.5.2016, lk 1–14).

⁵⁹ Määruse (EL) nr 1303/2013 põhjendus 10.

valdkonnas tuvastas kontrollikoda haldustoimingute lihtsustamist pärssivad tegurid. Kontrollikoda leiab, et neid tegureid aitaks kõrvaldada käesolevas dokumendis sätestatud suunavate põhimõtete järjepidev kohaldamine.

ELi õigusaktid ja suunised

ELi õigusaktide ja suuniste selgus

44. Kontrollikoda märkis oma esimeses ühissätete määruse eelnõud käsitlevas arvamuses 2011. aastal, et praeguse 2014.–2020. aasta programmi ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste haldamise kord on keeruline ja nii ELi kui ka riikide haldusasutuste koormus on suur⁶⁰. Euroopa Parlamendi 2017. aasta uuringus leiti, et keerulised ja ebaselged eeskirjad tekitavad tõlgendusprobleeme ja õiguskindlusetust⁶¹. See omakorda suurendab ülereguleerimist, halduskulusid ja halduskoormust. Ka nõukogu järeldas 2017. aastal, et eeskirjade keerukus on üks peamisi vigade tekkepõhjuseid⁶².

45. Nii perioodi 2014–2020 määruste kui ka suuniste arv on võrreldes eelmise kahe programmitöö perioodiga märkimisväärselt suurenenud. Perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 vahel kahekordistus määruste ja suuniste lehekülgede arv 1732 leheküljelt 3889 leheküljeni. Võrreldes programmitöö perioodiga 2000–2006 on nüüd 50%

⁶⁰ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 7/2011 ettepaneku kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr1083/2006, punkt 5.

⁶¹ Euroopa Parlamendi 2017. aasta uuring „Research for REGI Committee - Gold-plating in the European Structural and Investment Funds“ (Regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „ülereguleerimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides“), lk 63.

⁶² Nõukogu 15. novembri 2017. aasta järeldused 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika koostoime ja lihtsustamise kohta, 657/17, II jao punkt 10.

rohkem määruseid ja 570% rohkem suuniseid (vt **V lisa**). Komisjoni sõnul valmistatakse suuniseid peamiselt liikmesriikide soovi korral.

46. Suuniste arv suurenes perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 vahel peamiselt seoses kavandamisetaipiga (vt **2. joonist**). Uute suuniste peamine eesmärk oli selgitada, kuidas sobitada rakenduskavadesse uusi elemente, mis peaksid muutma ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkusele orienteeritumaks (näiteks eeltingimused), tugevdatud sekkumisloogikat ja tulemusreservi. Kuigi põhimõtteliselt on komisjoni suunised siduvad ainult komisjoni enda talitustele, esineb liikmesriikide seas palju kartust, et komisjoni suuniste eiramine võib kaasa tuua finantskorrektsioonid⁶³.

2. joonis. Ühtekuuluvuspoliitika määrused ja suunised 20. aprilli 2018. aasta seisuga

Programmietapiga seotud dokumendiliik	Programmitöö periood					
	2000–2006		2007–2013		2014–2020	
	Arv	Lehekülgi	Arv	Lehekülgi	Arv	Lehekülgi
ELi määrused ja komisjoni otsused						
Kokku	19	138	21	313	28	774
Horisontaalsed	6	61	6	93	6	228
Kavandamine	6	23	14	57	6	166
Rakendamine	7	54	1	163	16	380
Lõpetamine	0	0	0	0	0	0
Suunisdokumendid						
Kokku	13	374	60	1 419	88	3 115
Kavandamine	4	76	5	76	49	1 413
Rakendamine	5	72	54	1 205	34	1 599
Lõpetamine ^{*)}	4	226	1	138	5	103
KOKKU	32	512	81	1 732	116	3 889

^{*)} 2014.–2020. aasta raamatupidamiskontode sulgemine

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes andmetele aadressil

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

47. Aja ja programmitöö perioodide jooksul on suunistes täpsustatud teatavaid programmijuhtimise aspekte. Näiteks lisati perioodi 2014–2020 määrustesse toimingute auditeerimiseks vajalik valimi moodustamise metoodika või varem

⁶³ Euroopa Parlamendi 2017. aasta uuring „Research for REGI Committee - Gold-plating in the European Structural and Investment Funds“ (Regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „ülereguleerimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides“), lk 67.

suunistes nimetatud tulutoovate projektide hindamise metoodika. Nii suureneb määruste arv, kuid ka liikmesriikide õiguskindlus.

Eeskirjade õigeaegne kehtestamine ja stabiilsus programmiperioodidel ja nende vahel

48. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimistel esinenud viivituste tõttu viibis ühtekuuluvuspoliitika õigusaktide paketi vastuvõtmine: pakett võeti vastu alles 2013. aasta detsembris ehk kaks nädalat enne programmitöö perioodi algust. Sellega seotud suunised võeti lünklikult vastu 2014. aasta septembriks. Teisesed õigusaktid võeti vastu järk-järgult 2016. aasta jaanuariks rakenduskavade vastuvõtmise ja rakendamisega samal ajal. Kontrollikoja kogutud tõendid viitavad ka sellele, et lisaeeskirjade ja -nõuete rohkus põhjustas viivitusi rakenduskavade läbirääkimistel ja vastuvõtmisel⁶⁴. Seda arvestades soovitasime komisjonil esitada 2020. aastale järgneva perioodi ühtekuuluvuspoliitika seadusandlikud ettepanekud piisavalt varakult, et läbirääkimistega jõutaks lõpule enne programmiperioodi algust⁶⁵.

49. Komisjoni perioodi 2007–2013 järelhindamise üks peamisi järeldusi oli see, et eeskirjade sagedas muutmine, millega kaasneb tihti tagasiulatuv rakendamine, suurendab õiguskindlusetust ja liikmesriikide eri asutuste tõlgenduste lahknevust. Seetõttu kaldusid korraldusasutused kohaldama eeskirju võimalikult rangelt, et vähendada finantskorrektsioonide ohtu⁶⁶. Eri uuringud viitavad, et lisaks piisavale kehtestamisajale tekitavad õiguskindluse seisukohast tõsist muret ka eeskirjade

⁶⁴ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 02/2017 „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle“, punkt 55.

⁶⁵ Samas, 3. joonis, punktid 138 ja 139 ning 1. soovitus.

⁶⁶ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) (Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile (ERF), Euroopa Sotsiaalfondile (ESF) ja Ühtekuuluvusfondile), august 2016, lk 105 ja 106.

stabiilsuse puudumine ja tagasiulatuva mõjuga otsused⁶⁷. Lihtsustamise kõrgetasemeline tööühm märkis, et kuigi eeskirju tuleks lihtsustada, peaksid need ka jääma stabiilseks programmitöö perioodide vahel. Euroopa Parlament⁶⁸ ja Regioonide Komitee⁶⁹ jagavad seda seisukohta.

50. Kontrollikoda peab kõige tähtsamaks eeskirjade õigeaegset kehtestamist ja leiab ka, et stabiilsed eeskirjad võivad olla tulemusliku lihtsustamise saavutamise vahend. Nimelt on oht, et kaugeleulatuvad muudatused praeguses kindluse tagamise süsteemis töötavad vastu viimastele saavutustele ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse tagamises (vt **punkti 39**).

Eeskirjade ühtlustamisega vähendatakse süsteemi keerukust ja aidatakse korraldusasutusi ja toetusesaajaid

51. Perioodi 2014–2020 ühissätete määrusega kehtestati ühised eeskirjad, mida kohaldatakse kõigile viiele Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondile. Määrus hõlmab programmide mitmest fondist rahastamise ja ühiste seirekomisjonide loomise võimalust ning võimalust, et iga fond võib toetada tehnilise abi tegevusi, mis on rahastamiskõlblikud mõne muu fondi raames.

52. Hoolimata ühissätete määrukses esitatud headest kavatsustest ei ole komisjonil õnnestunud täielikult ühtlustada isegi ühtekuuluvuspoliitikat rakendava kolme fondi (Euroopa Regionaalarengu Fond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond) eeskirju. Ühes varasemas aruandes leidis kontrollikoda, et Euroopa Regionaalarengu Fond /

⁶⁷ EPRC (2015), IQ-Net temaatiline dokument 37(2), „Is simplification simply a fiction?“ (Kas lihtsustamine on ainult väljamõeldis?), Strathclyde'i ülikooli valitsus- ja avaliku poliitika teaduskonna Euroopa poliitikauuringute keskus, lk 12.

⁶⁸ Euroopa Parlamendi 13. juuni 2017. aasta resolutsioon ELi ühtekuuluvuspoliitika põhielementide kohta pärast 2020. aastat (2016/2326(INI)), punkt 38.

⁶⁹ Regioonide Komitee arvamus „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide lihtsustamine kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohast“, 119. täiskogu istungjärk, 10., 11. ja 12. oktoober 2016, punkt 45.

Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond kohaldavad perioodil 2014–2020 erinevaid tulemusandmete määratlusi. Sellega kaasneb erinevate IT-süsteemide loomine ja pidamine ning seega suurenevad liikmesriikide haldusasutuste halduskulud ja toetusesaajate tarbetu halduskoormus⁷⁰. Teise näitena ei järgi auditeerimisasutused või neile vastavad organid kõigi viie fondi puhul sama lähenemisviisi. Lisaks märgib kõrgetasemeline tööühm, et eri fondidele ja eelarve täitmiseviisidele kehtivad eeskirjad ei ühildu omavahel, mis piirab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja teiste ELi fondide, näiteks ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programmi (COSME) ja programmi „Horisont 2020“ koostoimet.

Rakenduskavade juhtimisstruktuur

Rakenduskavade ja asjaomaste asutuste arv

53. Ühtekuuluvuspoliitikat viiakse ellu rakenduskavade kaudu. Liikmesriikidel⁷¹ on teatav vabadus otsustada rakenduskavade arvu, ühes rakenduskavas kasutatavate fondide kombinatsiooni, prioriteetsete suundade ja erieesmärkide arvu ning juhtimis- ja kontrollstruktuuride üle, kuid sellele kehtivad määrustes sätestatud kindlad piirangud⁷².

54. Programmitöö perioodil 2014–2020 koostasid liikmesriigid üle 390 rakenduskava. Liikmesriigi rakenduskavade ja asutuste arv sõltub ka riigi põhiseaduslikust korrast ja haldusstruktuurist. Näiteks föderaalsetes riikides (nagu Saksamaa või Belgia) luuakse peaaegu kõik programmid piirkonna tasandil ja neid juhivad piirkondlikud asutused.

⁷⁰ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 02/2017 „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle“, punktid 148–151.

⁷¹ Komisjoni 25. veebruari 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 288/2014 (ELT L 87, 22.3.2014, lk 1–48).

⁷² Määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artikkel 96 ja komisjoni 25. veebruari 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 288/2014 (ELT L 87, 22.3.2014, lk 1–48).

55. Komisjoni hinnangul on liikmesriigid perioodil 2014–2020 asutanud programmide juhtimiseks ligikaudu 1400 eri asutust: Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Sotsiaalfondi (sealhulgas Euroopa territoriaalne koostöö) raames tegutseb ligikaudu 116 asutust auditeerimisasutusena, 300 asutust sertifitseerimis- ja korraldusasutusena ning 924 asutust vahendusasutusena.

56. Üldiselt ei vasta asutuste arv rakenduskavade eelarveeraldistele⁷³; üksikasjade jaoks vt **VI lisa**. Tõendite kohaselt mängib rolli rakenduskavade finantsmaht (vt **punkt 22**). Eelarve suurenedes tekib tavaliselt mastaabisääst ja halduskulude osakaal kahaneb.

57. Komisjoni läbi viidud järelhindamine 2007.–2013. aasta ühtekuuluvuspoliitika kohta viitab, et oht tõlgendada eeskirju eri tasanditel erinevalt suureneb koos ühe rakenduskavaga tegelevate asutuste arvu suurenemisega⁷⁴. See võib omakorda suurendada õiguskindlust ja ülereguleerimist ning seega ka asutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust.

Rakenduskavade muude elementide, näiteks eeltingimuste ja tulemusnäitajate optimeerimine

58. Liikmesriigid pidid perioodiks 2014–2020 tagama, et kehtestatud on mitu eeltingimust ELi vahendite tõhusamaks ja tulemuslikumaks kasutamiseks.

Kontrollikoda soovitas komisjonil kõrvaldada kattumised ja kehtestada nende eeltingimuste hindamise selged kriteeriumid⁷⁵.

⁷³ Komisjoni esitatud andmete põhjal.

⁷⁴ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) (Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile (ERF), Euroopa Sotsiaalfondile (ESF) ja Ühtekuuluvusfondile), august 2016, lk 106.

⁷⁵ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 15/2017 „Eeltingimused ja tulemusreserv ühtekuuluvuspoliitikas“.

59. Lisaks on liikmesriigid määratlenud ligikaudu 9000 näitajat, et mõõta ühtekuuluvuse valdkonna perioodi 2014–2020 kulutuste tulemuslikkust. Enamik neist on programmipõhised ja komisjonil ei ole võimalik neid andmeid ELi tasandil otstarbekalt koondada. Siiski peavad liikmesriigid kogu nõutava teabe kokku koguma ja selle õigel ajal esitama. Komisjoni sõnul on see seireraamistik peamine tegur, mis suurendab asutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust (vt *IV lisa*). Varasemas aruandes märkis kontrollikoda, et arvestades selliste andmete regulaarse kogumisega seotud kulusid, oli tulemusnäitajate arv liiga suur. Kontrollikoda soovitas komisjonil analüüsida väljundi- ja tulemusnäitajaid, et teha kindlaks, millised neist on kõige asjakohasemad ja sobivamad ELi sekkumiste mõju väljaselgitamiseks⁷⁶.

Halduslikud puudujäägid ühtekuuluvusprojektide valimisel ja elluviimisel (sealhulgas ülereguleerimine)

Ülereguleerimine

60. Ligikaudu kolmandik ühtekuuluvuspoliitika elluviimisel toetusesaajatele tekkivast halduskoormusest on seotud ülereguleerimisega⁷⁷. Ülereguleerimine tähendab liikmesriikide täiendavaid eeskirju ja õiguslikke kohustusi, mis on rangemad kui ELi tasandil sätestatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide nõuded ning mis muudavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise programmiasutustele ja toetusesaajatele kulukamaks ja koormavamaks.

61. Ülereguleerimist põhjustavad peaaesjalikult õiguskindlusetus, järjepidevuse puudumine õigusraamistikus, auditi kartus ja ühise juhtimissüsteemi keerukus. Ülereguleerimine avaldab mitmesugust negatiivset mõju: see suurendab halduskulusid

⁷⁶ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 02/2017 „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle“.

⁷⁷ Euroopa Komisjoni 2017. aasta lõpparuanne „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), Sweco, t33 ja Spatial Foresight.

ja toetusesaajate koormust ning võib pärssida ühtekuuluvusvahendite kasutamist⁷⁸. Kontrollikoda soovitas⁷⁹ komisjonil analüüsida programmitöö perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 riiklike toetuskõlblikkuse eeskirju eesmärgiga teha kindlaks head tavad ja vähendada ülereguleerimist.

62. Kontrollikoja soovitudele antud vastustes nõustus komisjon analüüsima riiklike toetuskõlblikkuse eeskirju ja rõhutas liikmesriikide vastutust riiklike toetuskõlblikkuse eeskirjade lihtsustamise ja ülereguleerimise probleemiga tegelemise eest. Komisjon ei olnud 2018. aasta aprilliks sellist analüüsi teinud. Komisjon kasutab enda sõnul perioodi 2014–2020 auditandmete hankimiseks auditiprotsesside, -ülesannete ja -ressursside haldussüsteemi (MAPAR), mis võimaldab tal koguda konkreetset teavet ülereguleerimisjuhtude kohta. Komisjon ei ole veel teinud liikmesriikidele soovitusi konkreetsete ülereguleerimisjuhtude lahendamise kohta. Komisjon on teatanud, et viib ellu projekti varasemate auditandmete ja asjakohastest tuvastatud vigadest teavitamise kohta.

Projektide valimise ja rakendamise tõhustamine

63. Liikmesriigid vastutavad rahastatavate projektide valimise, hindamise, heakskiitmise ja seiramise ning nende rakendamisest teavitamise eest. Kuigi ühissätete määruses on kehtestatud üldnõuded, nähtub kontrollikoja audititööst, et haldustavad ja nendega seoses toetusesaajatele tekkiv halduskoormus on liikmesriikide ja rakenduskavade lõikes väga erinevad.

64. Optimeerimisvõimaluste kindlakstegemiseks analüüsis kontrollikoda 12 investeerimiskava (hõlmates 12 liikmesriigi rakenduskavad), mida kaasrahastatakse

⁷⁸ Euroopa Komisjoni 2017. aasta lõpparuanne „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), Sweco, t33 ja Spatial Foresight.

⁷⁹ Euroopa Kontrollikoja eelarveaastat 2014 käsitleva aastaaruande 6. peatüki 1. soovitus ja Euroopa Kontrollikoja eelarveaastat 2015 käsitleva aastaaruande 6. peatüki 2. soovitus.

programmitöö perioodil 2014–2020 Euroopa Regionaalarengu Fondist konkurentsivõimet käsitleva valdkondliku eesmärgi nr 3 raames (vt III lisa). Kontrollikoja analüüsi kuulusid projektide taotlemise ja rakendamise etapp.

Projekti taotlemise etapp

65. Kontrollikoja analüüsist nähtub, et paljud projekti taotlemise etapi elemendid on kõigi rakenduskavade puhul ühised. Erinevusi siiski on, eelkõige seoses projektitaotluste esitamise viisi, taotluste suuruse ja taotlejalt nõutava teabe hulgaga.

66. Ühissätete määruse artiklis 122 keskendutakse elektroonilisele andmevahetusele, st toetusesaajate ja asutuste vahelisele teabevahetusele⁸⁰. Komisjon esitas 2016. aastal hinnangu, et digitaaltehnoloogia kasutamine vähendaks halduskoormust 11% ja vähendaks dokumentide kaotsimineku ohtu ja arhiivimiskulusid⁸¹. Kontrollikoja analüüsist selgus, et kõik projektitaotlused esitati elektrooniliselt analüüsitud 12 rakenduskavast kuue puhul. Ülejäänud esitati paberil (kolm rakenduskava) või esitati nii elektroonilised kui ka paberkoopiad (kolm rakenduskava). Järelikult on digitaaltehnoloogia parema kasutamisega võimalik liikmesriikide halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust veel märgatavalt vähendada.

67. Rakenduskavad erinevad märkimisväärselt ka projektitaotluste suuruse mõttes. Kontrollikoda avastas, et nõutavate lehekülgede arv jääb vahemikku 15–134.

68. Samuti erineb teave, mille taotlejad peavad oma taotluse toetamiseks esitama. Kui teatavaid andmeid nõutakse kõigis programmides, näiteks üldteave taotleja kohta ja taotletava projekti kirjeldus, esineb rakenduskavade lõikes ka erinevat teavet, mis viitab asjaolule, et eri investeeringuliikide puhul peetakse vajalikuks erinevaid

⁸⁰ Määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artikli 122 lõige 3.

⁸¹ Euroopa Komisjoni 3. märtsi 2014. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) lihtsustamise lõplik tulemustabel“.

toetuskõlblikuskriteeriume. Selline teave on näiteks taotleja finantsseisund (seda nõuti kümnes rakenduskavas 12st), taotleja konkurentsitolukord (kaheksa rakenduskava 12st), projektide rakendamise kogemus (kuus rakenduskava 12st) ja Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni (ISO) kvaliteedijuhtimise sertifikaadi olemasolu (kolm rakenduskava 12st).

69. See, millist teavet taotlejatelt nõutakse, mõjutab taotlusvormide täitmiseks vajalikku töömahtu ja äärmuslikel juhtudel võivad taotlejad suure mahu tõttu isegi loobuda ELi rahastamise taotlemisest. Peale selle peavad asutused kõiki neid andmeid töötleva ja mida rohkem teavet nõutakse, seda suuremad on projektide valimise halduskulud.

Projekti rakendamise etapp

70. Kontrollikoja analüüs näitab, et rakendusetapis lubatakse rakenduskavades maksetaotlusi ja täiendavaid dokumente esitada eri viisidel (sealhulgas paberkoopiad ning paberkoopiate ja elektrooniliste versioonide kombinatsioon).

71. Kulude tekkimist tõendavate dokumentide nõutav säilitamisperiood, mis on määratletud liikmesriigi tasandil, varieerub viiest aastast pärast projekti elluviimist kuni aastani 2031. Järelikult on eri rakenduskavade raames sama liiki investeeringuid toetavate vahendite saajate halduskoormus dokumentide säilitamise valdkonnas erinev.

72. Kontrollikoja analüüsi kuuluvates enamikus liikmesriikides⁸² ei kohaldata erasektori ettevõtjate suhtes riigihanke-eeskirju, sest nendel ettevõtjatel ei ole avaliku sektori hankija staatust. Sellest hoolimata avastas kontrollikoda, et mõned liikmesriigid on kehtestanud üksikasjalikud nõuded (s.o pakkumuste esitamise/vastuvõtmise ajakavad ning valiku- ja lepingu sõlmimise kriteeriumid), mis on väga sarnased riigihanke-

⁸² Välja arvatud Slovakkias, kus riiklikest vahenditest rahastatavad väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad peavad järgima riigihangete seaduse teatavaid sätteid.

eeskirjadega. Programmitöö perioodi 2007–2013 käsitlevas uuringus⁸³ avastas komisjon samasuguseid erinevusi.

Lihtsustatud kuluvõimaluste ja muude tingimuspõhiste meetmete kasutamine

Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine

73. Perioodi 2014–2020 ühissätete määruses sedastatakse, et toetuste ja tagastatava abi puhul võidakse kasutada lihtsustatud kuluvõimalusi, st ühikuhindade standarditud astmikku ning ühekordseid ja kindlamääralisi makseid. Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine viitab sellele, et eemalduakse tegelike kulude põhimõttest. Juhtimist kontrollivad asutused ja audiitorid peavad sisendite ja projektikulude asemel keskenduma rohkem väljunditele⁸⁴.

74. Lihtsustatud kuluvõimalused on programmitöö perioodil 2014–2020 kõige sagedamini kasutatav valikuline lihtsustamismeede. Korraldusasutused lubavad lihtsustatud kuluvõimalusi kasutada 2017. aastal analüüsitud rakenduskavadest 80% puhul⁸⁵. Eriti palju kasutatakse kindlamääralisi makseid, mida ei pea kaudsete kulude katmiseks põhjendama. Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise soodustamiseks kehtestati mitu meetet juba Euroopa Sotsiaalfondist kaasrahastatavate sekkumiste puhul⁸⁶. Euroopa Sotsiaalfondi programmide eelarvest hõlmavad lihtsustatud

⁸³ Euroopa Komisjoni 2012. aasta veebruari uuring „Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007–2013 in a number of Member States“ (Mitmes liikmesriigis perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuspoliitika programmides kohaldatava projektivalikuprotsessi võrdlusuuring).

⁸⁴ Euroopa Komisjoni 2014. aasta töödokument „Lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevad juhised“, lk 33.

⁸⁵ Euroopa Komisjoni 2017. aasta lõpparuanne „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), Sweco, t33 ja Spatial Foresight, lk 61.

⁸⁶ Määruse (EL) nr 1304/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 470–486) artikli 14 lõige 1.

kuluvõimalused 36%, Euroopa Regionaalarengu Fondis / Ühtekuuluvusfondis aga kasutatakse lihtsustatud kuluvõimalusi vähem (2%)⁸⁷.

75. Komisjon märgib 2017. aasta uuringus, et lihtsustatud kuluvõimalused on praegu toetusesaajate halduskoormust kõige tõhusamalt vähendav lihtsustamismeede. Seni on kõigi 21 lihtsustamismeetme hulgast lihtsustatud kuluvõimalustega vähendatud koormust eeldatust mahust peaaegu poole võrra⁸⁸ (vt **IV lisa**). On mitu põhjust, miks lihtsustatud kuluvõimalusi ei kasutata laialdasemalt, näiteks õiguskindlusetus (eelkõige seoses riigiabi ja riigihanke-eeskirjadega) või asjaolu, et liikmesriikide eeskirjades näikse eelistatavat tegelike kulude hüvitamisel põhinevaid süsteeme. Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine riigiabi kontekstis sätestati üldise grupierandi määruse 2017. aasta muudatusega⁸⁹.

Koondmäärusega laiendatakse lihtsustatud kuluvõimaluste ulatust ja kohaldatavust ning kehtestatakse uued tingimuspõhised toetusliigid

76. Koondmäärusega laiendatakse märgatavalt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutusala. Komisjon tegi ettepaneku suurendada Euroopa Sotsiaalfondi projektides avaliku sektori toetuse puhul lihtsustatud kuluvõimaluste kohustusliku kasutamise praegust ülempiiri⁹⁰ (vt **punkti 2**) 50 000 eurolt 100 000 euroni ning laiendada seda kohustust Euroopa Regionaalarengu Fondile. Komisjoni hinnangul puudutab see ligikaudu 70% kõigist Euroopa Sotsiaalfondi projektidest. Tekib ka võimalus kasutada kindlamääralisi

⁸⁷ Euroopa Komisjoni 2017. aasta lõpparuanne „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), Sweco, t33 ja Spatial Foresight, lk 21 ja 142.

⁸⁸ Euroopa Komisjoni 2017. aasta lõpparuanne „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), Sweco, t33 ja Spatial Foresight, lk 20.

⁸⁹ Komisjoni 14. juuni 2017. aasta määrus (EL) 2017/1084, millega muudetakse määrust (EL) nr 651/2014 (ELT L 156, 20.6.2017, lk 1–18), artikli 7 lõige 1.

⁹⁰ Määruse (EL) nr 1304/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 470–486) artikli 14 lõige 4.

makseid personalikulude ja muude otseste kulude puhul (seni ainult kaudsed kulud) ning võimalus kasutada standarditud ühikuhindade põhjendamiseks ekspersdihinnanguid ja eelarveprojekte.

77. Kontrollikoda on soovitanud lihtsustatud kuluvõimaluste laialdast kasutamist, et vähendada kuludeklaratsioonides esinevate vigade tõenäosust ja toetusesaajate halduskoormust⁹¹. Komisjon peaks lihtsustatud kuluvõimaluste ühtsed määrad järjepidevalt eelnevalt heaks kiitma või kinnitama, tagamaks, et need vastavad õigusnõuetele (selge, õiglane ja kontrollitav arvutus). Kui koondmääruse muudatused vastu võetakse, võivad need aidata halduskoormust märkimisväärselt vähendada.

78. Komisjon on kasutusele võtnud ka uut liiki rahastamise, mis ei ole seotud asjakohaste toimingute kuludega, vaid mille saamiseks tuleb vastata tingimustele, mis on seotud eesmärkide täitmisel tehtud edusammudega.

79. Kontrollikoda soovitas koondmääruse eelnõud käsitlevas arvamuses rakendada kogu ELi eelarve puhul eelistatud rahastamisvormina tingimuste täitmisel või tulemuste saavutamisel põhinevaid makseid⁹². Selline võimalus on perioodi 2014–2020 ühissätete määruks juba olemas⁹³, kuid seda ei ole seni üheski rakenduskavas kasutatud. Maaelu arengu valdkonnas soovitas kontrollikoda, et komisjon uuriks, kas lihtsustatud kuluvõimalustega oleks võimalik eelistada kantud kulude tagasimaksmisele kulude hüvitamist tulemuste alusel⁹⁴.

⁹¹ Euroopa Kontrollikoja eelarveaastat 2011 käsitleva aastaaruande 6. peatüki punkt 30; Euroopa Kontrollikoja eelarveaastat 2012 käsitleva aastaaruande 6. peatüki punkt 42; Euroopa Kontrollikoja eelarveaastat 2014 käsitleva aastaaruande 6. peatüki punkt 79.

⁹² Kontrollikoja arvamus nr 1/2017 finantsmääruse läbivaatamise ettepaneku kohta, punkt 84.

⁹³ 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artiklid 104–109.

⁹⁴ Euroopa Kontrollikoja 2018. aasta eriaruanne nr 11/2018 „Maaelu arengu projektide uued rahastamisvõimalused: lihtsamad, kuid mitte tulemustele suunatud“, 4. soovitus.

Tõhusam ja tulemuslikum kontroll

Juhtimiskontroll moodustab valdava osa kogu kontrolli- ja audititegevusest

80. Nii Euroopa Parlament⁹⁵ kui ka kõrgetasemeline töörühm⁹⁶ nõuavad kontrolli- ja audititegevuse optimeerimist, et vähendada liikmesriikide halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust 2020. aasta järgsel programmitöö perioodil.

81. Liikmesriigid vastutavad juhtimis- ja kontrollisüsteemide kasutuselevõtmise eest. Nende eelteabe põhjal veendub komisjon, et kulud on seaduslikud ja korrektsed. Selleks määravad liikmesriigid korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutused. Korraldus- ja sertifitseerimisasutused võivad määrata vahendusasutused, kes töö nende nimel ära teevad.

82. Komisjon jälgib liikmesriikide asutuste tööd, esitab suuniseid ja annab järjepidevat abi. Komisjon hindab iga programmi seaduslikkust ja korrektsust auditeerimisasutuste töö põhjal. Komisjon võib ka auditeerida liikmesriikide kontrollisüsteeme ja projekte.

83. **2. tabelist** ilmneb, et liikmesriikide asutused viivad läbi valdava osa kohapealsetest kontrollidest ja audititest. Kõigi projektide juhtimist kontrollivad korraldusasutused/vahendusasutused ja sertifitseerimisasutus kontrollib projekte vähemalt kord aastas ja alati pärast kuludeklaratsiooni valmimist. Nende kontrollide hulka võivad kuuluda kohapealsed kontrollid. Selliselt kontrolliti 2015. aastal enam kui miljonit projekti.

⁹⁵ Euroopa Parlamendi 26. novembri 2015. aasta resolutsioon 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise ja tulemuslikkuse suurendamise kohta (P8_TA(2015)0419).

⁹⁶ Kõrgetasemeline töörühm, „Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy“ (2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise kõrgetasemelise töörühma lõppjärelused ja soovitused), http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.

84. See-eest liikmesriikide auditeerimisasutused viisid läbi ligikaudu 12 000 kohapealset kontrolli (umbes 1,1% kõigist projektidest) ja komisjon on läbi vaadanud 226 ühtekuuluvuspoliitika raames rahastatavat projekti (vähem kui 0,02%).

2. tabel. 2015. aastal kontrollitud ja auditeeritud projektide arv

LIIKMESRIIGI TASAND		
Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi raames kaasrahastatud ja juhtimiskontrolli läbinud projektide arv	1 081 386	100% kõigist projektidest
Auditeerimisasutuste kontrollitud projektide arv	12 270	1,1% kõigist projektidest
ELi TASAND		
Euroopa Komisjoni kontrollitud projektide arv	226	0,02% kõigist projektidest
Euroopa Kontrollikoja uuritud projektide arv	223	0,02% kõigist projektidest

Märkus: * Kontrollikoda kui ELi sõltumatu välisaudiitor ei kuulu määrustes sätestatud sisekontrollimenetluste alla.

Allikas: regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 11. oktoobri 2017. aasta esitlus „Post-2020 Audit reform in the EU – mission possible“ (ELi 2020. aasta järgne auditireform – võimalik missioon) Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonile ja eelarveaastat 2015 käsitlev Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne.

85. Komisjon leidis perioodi 2007–2013 järelhindamises, et enamik toetusesaajaid pidasid juhtimiskontrolli ebaproportsionaalseks⁹⁷. Oluline tegur oli seejuures kontrollide suur arv.

Liikmesriikide juhtimiskontrollide ja sertifitseerimisasutuste kontrollide tõhustamine

86. Liikmesriikide ja programmide lõikes erineb juhtimiskontrollide praktiline läbiviimine märkimisväärselt. Auditeerimisasutustelt 12 analüüsitud rakenduskava kohta saadud teabe põhjal võib öelda järgmist:

⁹⁷ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) (Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile (ERF), Euroopa Sotsiaalfondile (ESF) ja Ühtekuuluvusfondile), august 2016.

- 12 rakenduskavast viie juhtimist kontrollib mitu organit, näiteks korraldusasutus ja/või vahendusasutused/sertifitseerimisasutused. Kontrollikoja auditikogemus lubab arvata, et mõned sertifitseerimisasutused viivad lisaks korraldusasutuste poolsele kontrollile läbi ulatusliku kontrolli, teised aga mitte;
- kontrolli- ja dokumendinõuete reguleerimisala on väga erinev (vt III lisa). Kümnes rakenduskavas 12st kontrollitakse toetusesaaja kulutaotluse kõiki kuluartikleid, samas kui ülejäänud kahes kavas kontrollitakse vaid valitud kuluartikleid. Komisjoni suuniste kohaselt on see võimalik, kui see põhineb eelnevalt kindlaksmääratud metoodikal ja võimaldab prognoosida vigu kontrolliga hõlmamata kuluartiklite puhul⁹⁸.

87. Perioodi 2014–2020 ühissätete määrusega kehtestati proportsionaalsust käsitlevad eeskirjad, et vähendada toetusesaajatele auditite ja kontrollidega tekitatavat halduskoormust. Kuni 200 000 euro (Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond) ja kuni 150 000 euro (Euroopa Sotsiaalfond) suuruse eelarvega projekte kontrollivad kas komisjon või auditeerimisasutused vaid üks kord ning teised kuni üks kord aastas⁹⁹. Praeguses koondmääruse eelnõus nähakse ette, et see ülempiir suureneb 400 000 euroni (Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond) ja kuni 300 000 euroni (Euroopa Sotsiaalfond)¹⁰⁰.

88. Erinevused kontrollide ulatuses ja korraldus- ja sertifitseerimisasutuste tööjaotuses viitavad sellele, et komisjon peab sätestama selge korra toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks. Komisjon võiks samuti lähemalt uurida juhtimiskontrolli valimimeetodite lihtsustamise võimalusi, pidades meeles aruandekohustuse tagamise vajalikkust.

⁹⁸ Euroopa Komisjoni 2015. aasta juhised „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid. Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta (programmitöö periood 2014–2020)“ lk 13.

⁹⁹ 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) artikkel 148.

¹⁰⁰ Euroopa Komisjoni BudgWeb, ühissätete määruse artikli 148 staatus 6. aprillil 2018.

89. Lisaks võib halduskulusid oluliselt vähendada programmasutuste ja toetusesaajate vaheline elektrooniline andmevahetus (e-ühtekuuluvus), kuid liikmesriikide asutused ei ole seda võimalust veel täiel määral kasutanud. Kontrollikoda sai teada, et küsimustiku täitnud 12 auditeerimisasutusest 11-l on olemas elektrooniline andmeedastussüsteem. Selline süsteem võib tagada juurdepääsu juhtimiskontrollide raames kogutud ja analüüsitud dokumentidele. Kaheksa auditeerimisasutust aga teatasid, et süsteem ei võimalda juurdepääsu kõigile auditite seisukohast tähtsatele dokumentidele.

Eeskirjade ühtlasem tõlgendamine komisjonis ja liikmesriikides

90. Perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuspoliitika kohta läbi viidud järelhindamises leidis komisjon, et juhtimiskontrolli tasandi puudujäägid on toetusesaajate halduskoormuse üks peamisi põhjuseid¹⁰¹. Lihtsustamisele võib oluliselt kaasa aidata sellega, et liikmesriikide eri programmasutused tõlgendavad kohaldatavaid eeskirju ühtmoodi.

91. Selle, et kõik osalejad mõistaksid määruseid ja suuniseid samamoodi, peab tagama komisjon. Komisjon võttis mitu meetet kontrollieeskirjade tõlgenduste ühtlustamiseks, näiteks esitas ta suunised avaliku sektori hangete vigade vältimise¹⁰² ja käsitlemise kohta¹⁰³.

92. Kontrollikoda juhib tähelepanu ka ELi tasandil loodud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eksperdirühmale (EGESIF), mis peaks võimaldama ekspertidevahelist teabevahetust. Samas on enamik eeskirju riiklikud või isegi

¹⁰¹ Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF) (Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile (ERF), Euroopa Sotsiaalfondile (ESF) ja Ühtekuuluvusfondile), august 2016, lk 17.

¹⁰² Euroopa Komisjoni 2015. aasta suunis „Riigihanked. Praktilisi näpunäiteid kõige levinumate vigade vältimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul“.

¹⁰³ Komisjoni 19. detsembri 2013. aasta otsus, millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju (C(2013) 9527).

programmipõhised ja kõigil neil juhtudel on liikmesriigi kohustus tagada, et asutused tõlgendavad eeskirju ühtmoodi.

93. Kontrollikoda märgib oma auditikogemusest lähtuvalt ka seda, et liikmesriigid lähenevad eri viisil auditeerimisasutuste ja korraldusasutuste/vahendusasutuste/sertifitseerimisasutuste vahelisele tehnilisele teabevahetusele. Teabevahetuse edendamine annab võimaluse ühtlustada eeskirjade tõlgendamist ja muuta kontroll tulemuslikumaks.

I lisa. Ülevaade 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika peamistest lihtsustamisettepanekutest

2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika peamised lihtsustamisettepanekud	Euroopa Komisjon (1)	Lihtsustamise kõrgetasemeline töörühm (2)	Euroopa Parlament (3)	Nõukogu (4) (6)	Regioonide Komitee (5)
Vahendite ühendamine ja/või suurem kontsentreerimine					
ELi vahendite eeskirjade ühtlustamine					
Ühised eeskirjad					
Eeskirjade õigeaegne vastuvõtmine ning suuniste ja eeskirjade tagasiulatuva kohaldamise keeld					
Komisjoni ülemääraste õigusaktide ja suuniste vähendamine					
Asutuste sujuv vahetamine ja määramine					
Optimeerimine, rakenduskavade arvu vähendamine					
Sidus ja lihtne tulemusnäitajate süsteem					
Juhtimise ja kontrolli tõhustamine ja eristamine, näiteks ühtse auditi lähenemisviisiga					
Teatavates liikmesriikides tuginemine riiklikele eeskirjadele ja asutustele (ehk komisjoni vabastamine järelevalveülesandest)					
Eeltingimuste tõhustamine					
Riikliku kaasrahastamise taseme suurendamine					
Haldussuutlikkuse tugevdamine					
Paindlik rahastamine uute probleemidega tegelemiseks					
Heade tavade vahetamine					
E-ühtekuuluvuse, lihtsustatud kuluvõimaluste ja kindlamääraliste maksete kasutusvõimaluste suurendamine					
Eeskirjade hoidmine stabiilsena					
Ülereguleerimist ei tohiks pidada automaatselt veaks ja iga ülereguleerimisjuhtumit tuleb hinnata eraldi					

Allikas: 1) Euroopa Komisjoni 28. juuni 2017. aasta aruteludokument ELi rahanduse tuleviku kohta; 2) kõrgetasemelise töörühma 11. juuli 2017. aasta dokument „Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy“ (2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamise kõrgetasemelise töörühma lõppjäreldused ja soovitusel); 3) Euroopa Parlamendi 13. juuni 2017. aasta resolutsioon ELi ühtekuuluvuspoliitika põhielementide kohta pärast 2020. aastat (2016/2326(INI)); 4) nõukogu 15. novembri 2017. aasta järeldused 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika koostoime ja lihtsustamise kohta, 14263/17; 5) Regioonide Komitee arvamus „Ühtekuuluvuspoliitika tulevik pärast 2020. aastat“, Tugeva ja tõhusa Euroopa ühtekuuluvuspoliitika nimel pärast 2020. aastat“, COTER-VI/015 ning 10.–12. oktoobri 2016. aasta arvamus „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide lihtsustamine kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohast“, COTER-VI/012; 6) nõukogu 12. aprilli 2018. aasta järeldused „2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika elluviimine ja rakendamine“, 178/18.

***II lisa. Ülevaade ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamise valdkonnas
tähtsatest Euroopa Kontrollikoja aruannetest, arvamustest ja teabedokumentidest***

Nr	Euroopa Kontrollikoja aruanded ja arvamused
1	Aastaruanne eelarveaasta 2011 kohta
2	Aastaruanne eelarveaasta 2012 kohta
3	Aastaruanne eelarveaasta 2013 kohta
4	Aastaruanne eelarveaasta 2014 kohta
5	Aastaruanne eelarveaasta 2015 kohta
6	Aastaruanne eelarveaasta 2016 kohta
7	Arvamus nr 1/2017 finantsmääruse läbivaatamise ettepaneku kohta
8	Eriaruanne nr 17/2016: „ELi institutsioonid saavad teha rohkem selleks, et lihtsustada enda korraldatavatel hangetel osalemist“
9	Eriaruanne nr 19/2016: „ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“
10	Eriaruanne nr 24/2016: „Ühtekuuluvuspoliitika alal vajatakse täiendavaid jõupingutusi riigiabi eeskirjade alase teadlikkuse suurendamiseks ja eeskirjade järgimise tagamiseks“
11	Eriaruanne nr 36/2016: „Perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuse ja maaelu arengu programmide lõpetamise korra hindamine“
12	Eriaruanne nr 2/2017: „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle“
13	Eriaruanne nr 4/2017: „ELi eelarve kaitsmine õigusnormide vastaselt tehtud kulude eest: komisjon kasutas perioodil 2007–2013 ühtekuuluvusvaldkonnas järjest enam ennetusmeetmeid ja finantskorrektsioone“
14	Eriaruanne nr 15/2017: „Eeltingimused ja tulemusreserv ühtekuuluvuspoliitikas: uuenduslikud, kuid mitte veel tulemuslikud instrumendid“
15	Eriaruanne nr 16/2018: „Komisjoni ja liikmesriikide programmitöö perioodil 2007–2013 võetud meetmed olid suunatud vahendite madala kasutusmäära probleemile, kuid ei keskendunud piisavalt tulemustele“
16	Teabedokument „ELi rahanduse tulevik: ELi eelarve toimimise reformimine“ (2018)
17	Eriaruanne nr 11/2018: „Maaelu arengu projektide uued rahastamisvõimalused: lihtsamad, kuid mitte tulemustele suunatud“

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**III lisa. Ülevaade 12 liikmesriigi rakenduskavade 12 rahastamiskava projektide valimise ja rakendamise korrast
ning dokumendinõuetest**

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
A	TOETUSKÕBLIKKUSE TINGIMUSED												
2	Kaasrahastamine, abi intensiivsus:												
	Mikro-ja väikeettevõtjad	30%	25%	45%	kuni 45%	kuni 60%	kuni 50%	kuni 45...50%	kuni 45%	kuni 50%	kuni 45%	kuni 75%	kuni 50%
	Keskmise suurusega ettevõtjad	20%	15%	45%	kuni 35%	kuni 60%	kuni 50%	kuni 35...50%	kuni 35%	kuni 50%	kuni 35%	kuni 75%	kuni 50%
B	PROJEKTITAOTLUS												
1	Projektitaotluse lehekülgede arv	22	52	32	25 ¹	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Projektitaotluse esitamise viisid	Paberil	Paberil	Elektroo- niliselt	Elektroo- niliselt	Elektroo- niliselt ja paberil	Paberil	Elektroo- niliselt	Elektroo- niliselt	Elektroo- niliselt	Elektroo- niliselt ja paberil	Elektrooniliselt ja paberil	Elektroo- niliselt
B1	TEAVE TAOTLEJA KOHTA												
1	Taotleja andmed	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
2	Taotleja finantsolukord	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei
3	Taotleja konkurentsivõime analüüs	Ei	Ei	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei
4	ELi projektide rakendamise kogemus	Ei	Ei	Ei	Ei	Jah	Jah ²	Jah	Ei	Jah	Jah	Ei	Jah
5	Kvaliteedijuhtimise sertifikaadi (ISO) olemasolu	Jah	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Jah	Ei	Ei	Jah	Ei	Ei

[illegible]

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
1	Mitu dokumenti tuleb koos maksetaotlusega esitada	100% paberil	100% paberil	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% elektrooniliselt	100% paberil	Valitud täiendavad dokumendid elektrooniliselt
2	Nõutavate täiendavate dokumentide hulka kuuluvad:												
	a) arved	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
	b) maksetõendid	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei
	c) tarnekinnitused	Ei	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
	d) lepingud	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
	e) raamatupidamisdokumendid	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah
	f) muud eridokumendid	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Jah	Ei
3	Täiendavate dokumentide säilitamisperiood	2031. aastani	Kuni 31. detsember 2028	10 aastat pärast viimast makset ja 3 aastat pärast rakenduskava lõpetamist	Vähemalt 3 aastat pärast rakenduskava lõpetamist ehk kuni 2028	Kuni 31. detsember 2028	Projekti elluviimisele järgnevad 5 aastat	Vähemalt kuni 31. detsember 2027	Projekti elluviimisele järgnevad 10 aastat ⁷	Projekti elluviimisele järgnevad 10 aastat	2 aastat ⁸	Kuni 31. detsember 2028	2 aastat ⁸
C3	HANKE-EESKIRJAD												
1	Üksikasjalik hankekord, mida peavad jälgima VKEd kui toetusesaajad	Ei ⁹	Ei ¹⁰	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Ei	Jah	Jah	Jah	Jah

Allikas: Euroopa Kontrollikoda liikmesriikide asutuste andmete ja avalikult kättesaadavate dokumentide põhjal.

- 1** Projektitaotluse lõplik lehekülgede arv võib erineda sõltuvalt taotluse lõplikust sisust.
- 2** Horvaatia puhul hõlmab projektide rakendamise kogemus mis tahes allikast rahastatud projekte, st mitte ainult ELi rahastatud projekte.
- 3** Kaudselt, sest taotlejad peavad tõendama taotlusvooru nõuetele vastavust (ja järgima sätet, mille kohaselt pakkumus peab olema kooskõlas rakenduskavaga).
- 4** Sõltuvalt investeeringu liigist.
- 5** Maksetaotluse lõplik lehekülgede arv võib erineda sõltuvalt taotluse lõplikust sisust.
- 6** Eduaruanne tuleb esitada ainult viimase maksetaotlusega.
- 7** Viimase arve kuupäevast.
- 8** Kaks aastat alates 31. detsembrist pärast ellu viidud projekti lõplikke kulusid sisaldava raamatupidamise aastaaruande esitamist Euroopa Komisjonile.
- 9** Hankekord puudub, kuid toetusesaajad peavad tõendama, et kulud on mõistlikud.
- 10** Valik tuleb dokumenteerida ja valida majanduslikult kõige soodsam pakkumus.

Analüüsitud rakenduskavad

Nr	Liikmesriik	Analüüsitud rakenduskava	Rakenduskava ühtne tunnuscode	Prioriteetne suund	Investeeringuprioriteet
1	Austria	Investeeringud Austria 2014.–2020. aasta majanduskasvu ja tööhõivesse	2014AT16RFOP001	Prioriteetne suund 2	3d
2	Horvaatia	Konkurentsivõime ja ühtekuuluvus	2014HR16M1OP001	Prioriteetne suund 3	3d
3	Tšehhi Vabariik	Ettevõtlikkus ja innovatsioon konkurentsivõime tagamiseks	2014CZ16RFOP001	Prioriteetne suund 3	3a
4	Prantsusmaa	FEDER-FSE Lorraine'i ja Vosges'i 2014.–2020. aasta rakenduskava	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015 ¹	Prioriteetne suund 2	3a
5	Saksamaa	Saksi-Anholti liidumaa 2014.–2020. aasta rakenduskava, ERF	2014DE16RFOP013	Prioriteetne suund 2	3d
6	Ungari	Majandusarengu ja innovatsiooni rakenduskava	2014HU16M0OP001	Prioriteetne suund nr 1	3c
7	Itaalia	Apuulia piirkondlik rakenduskava, ERF, ESF	2014IT16M2OP002	Prioriteetne suund 3	3a
8	Malta	Konkurentsivõimelise ja kestliku majanduse edendamine meie probleemide lahendamiseks	2014MT16M1OP001	Prioriteetne suund 3	3d
9	Poola	Alam-Sileesia vojevoodkonnna 2014.–2020. aasta piirkondlik rakenduskava	2014PL16M2OP001	Prioriteetne suund 1	3c
10	Slovakkia	Teadusuuringud ja innovatsioon	2014SK16RFOP001	Prioriteetne suund 3	3a
	Hispaania	Andaluusia 2014.–2020. aasta rakenduskava, ERF	2014ES16RFOP003	Prioriteetne suund 3	3d
12	Ühendkuningriik	Ühendkuningriik – ERF Inglismaa	2014UK16RFOP001	Prioriteetne suund 3	3d

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

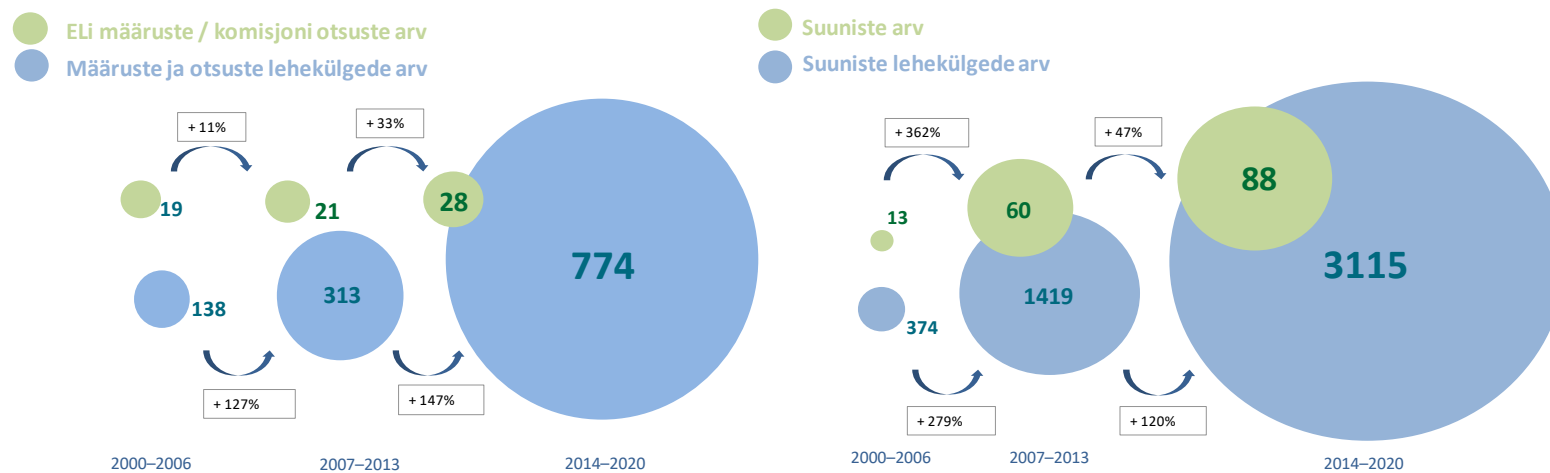
¹ Selle rakenduskava ühtne tunnuscode 2014FR16M2OP007 muudeti 2017. aastal tunnuscodeks 2014FR16M0OP015.

**IV lisa. Komisjoni poolt perioodiks 2014–2020 kindlaks määratud
lihtsustamismeetmete hinnanguline mõju asutuste halduskuludele ja toetusesaajate
halduskoormusele**

Lihtsustamismeede	Mõju asutuste halduskuludele (%)	Mõju toetusesaajate halduskoormusele (%)
Ühtekuuluvuspoliitikas tähtsad lihtsustamismeetmed (Ühtekuuluvusfond, ERF ja ESF)		
Riiklike strateegiliste võrdlusraamistike ja riiklike strateegiakavade asemel võetakse kasutusele partnerluslepingud	0,0%	0,0%
Suurem temaatiline koondumine	0,0%	0,0%
Ühised näitajad ja tugevdatud seireraamistik	0,5%	0,9%
Eeskirjade ühtlustamine	-0,5%	-1,2%
Proportsionaalne kontroll / võimalikult vähe kohapealseid kontrolle	-0,6%	-0,5%
E-ühtekuuluvus toetusesaajatega	-1,7%	-4,8%
Lihtsamad eeskirjad tulutoovatele projektidele	-0,6%	-2,2%
Lühem dokumentide säilitamise periood	-0,3%	-0,5%
Rakenduskavade muutmise lihtsustatud kord	0,0%	0,0%
Programmidokumentide lihtsustamine	0,0%	0,0%
Sõltumatud kvaliteediaruanded suurprojektide kohta	0,0%	0,0%
Koolituse või teadmussirde pakujate käsitlemine toetusesaajatena	-0,2%	-0,1%
Kogukonna juhitud kohalik areng ja kohalikud tegevusrühmad	0,1%	-0,1%
Integreeritud territoriaalsed investeeringud	0,0%	0,1%
Korraldus- ja sertifitseerimisasutuste ühendamise / makseasutuste arvu vähendamine	-0,2%	0,0%
Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine toetuste ja tagastatava abi puhul	-1,7%	-6,3%
Ühised tegevuskavad	0,0%	0,0%
Teise fondide lihtsustamismeetmed (EMKF, EAFRD)		
Ettemaksed	0,1%	-0,1%
Kindlustuskatte eelkriteeriumide kehtestamine	0,0%	0,0%
Valikuprotsessi kiirmenetlus	0,0%	0,0%
Hüvitise arvutamise erieeskirjad	0,0%	0,0%
ESIF kokku	-5,2%	-14,9%

Allikas: Sweco, t33 ja Spatial Foresighti 19. juuni 2017. aasta dokument „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds“ (Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendamisetapis), regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi tellimusel.

V. lisa. Õigusaktide ja suuniste arv muutumine ajas



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes andmetele aadressil http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

VI lisa. Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika (Euroopa Regionaalarengu Fond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond, sealhulgas noorte tööhõive algatus), finantseraldised, rakenduskavade arv, kasutatud näitajad ja juhtimises osalevad asutused liikmesriikide lõikes

Liikmesriik	ELi vahendid (ERF, Ühtekuuluvusfond, ESF, sh noorte tööhõive algatus) miljonites eurodes	Osakaal ELi vahenditest	Rakenduskavade arv	Väljundi- ja tulemusnäitajate arv	Korraldus-/vahendus-/sertifitseerimis-/auditeerimisasutuse arv (hinnanguline)	Osakaal asutuste koguarvust
AT	978	0,3%	2	95	32	2,4%
BE	2 021	0,6%	7	227	37	2,7%
BG	7 423	2,1%	8	423	49	3,6%
CY	702	0,2%	2	99	9	0,7%
CZ	21 643	6,2%	8	399	15	1,1%
DE	18 269	5,2%	32	1 106	132	9,7%
DK	413	0,1%	2	58	10	0,7%
EE	3 535	1,0%	1	191	14	1,0%
ES	27 942	8,0%	45	756	89	6,6%
FI	1 304	0,4%	3	97	20	1,5%
FR	14 763	4,2%	40	1 366	323	23,8%
GR	15 275	4,4%	18	702	33	2,4%
HR	8 463	2,4%	2	282	24	1,8%
HU	21 544	6,2%	7	382	10	0,7%
IE	1 020	0,3%	3	86	4	0,3%
IT	31 686	9,1%	51	1 433	115	8,5%
LT	6 709	1,9%	1	288	31	2,3%
LU	40	0,0%	2	32	4	0,3%
LV	4 418	1,3%	1	244	3	0,2%
MT	708	0,2%	3	119	5	0,4%
NL	1 015	0,3%	5	103	10	0,7%
PL	76 866	22,0%	22	1 511	89	6,6%
PT	21 343	6,1%	12	450	66	4,9%
RO	22 541	6,5%	7	439	62	4,6%
SE	1 764	0,5%	11	150	5	0,4%
SI	3 012	0,9%	1	234	18	1,3%
SK	13 768	3,9%	7	467	35	2,6%
UK	10 974	3,1%	12	401	16	1,2%
TC	9 239	2,6%	76	1 874	98	7,2%
Summa kokku	349 380	100%	391	–	1 358	100%

Märkus: näitajad asutuste arvu kohta on hinnangulised.

Allikas: Euroopa Komisjon.

VII lisa. Lühendid

COSME	Euroopa Liidu ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm
EGESIF	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eksperdirühm
EL	Euroopa Liit
ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
ESIF	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
Korraldusasutus	Korraldusasutus
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
REFIT	Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm
VKE'd	Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad

VIII lisa. Sõnavara

Auditeerimisasutus annab komisjonile kindlust rakenduskava juhtimissüsteemide ja sisekontrollimehhanismide mõjusa toimimise ning seega ka tõendatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Auditeerimisasutus kuulub tavaliselt riigikantselei, rahandusministeeriumi (või selle alluvuses olevate sisekontrolliasutuste), mõne teise ministeeriumi või kõrgeima kontrolliasutuse struktuuri. Auditeerimisasutus peab olema vahendeid haldavatest ametkondadest funktsionaalselt sõltumatu. Auditeerimisasutus esitab oma süsteemide auditite ja põhitegevuse auditite leiud vastava rakenduskava korraldus- ja sertifitseerimisasutustele. Üks kord aastas annab ta komisjonile iga-aastases kontrolliaruandes aru aasta jooksul tehtud tööst. Kui auditeerimisasutus on seisukohal, et korraldusasutus ei ole võtnud asjakohaseid parandusmeetmeid, peab ta komisjoni sellest teavitama.

Eeltingimused on teatavad tingimused, mis liikmesriigil tuleb täita enne Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest raha saamist. Programmitöö perioodi 2014–2020 rakenduskavade ettevalmistamisel pidid liikmesriigid hindama nende tingimuste täitmist. Kui tingimused olid täitmata, tuli koostada tegevuskavad, et tagada nende täitmine 31. detsembriks 2016.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid on viis eraldi fondi, mis toetavad mitmeaastase finantsraamistiku seitsmeaastaseks eelarveperioodiks kehtestatud poliitikaraamistike abil liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia elluviimist kogu liidus ning konkreetsete fondide ülesandeid. Need fondid on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

Korraldusasutus on liikmesriigi määratud riiklik, piirkondlik või kohalik avaliku sektori asutus (või muu avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik), mille ülesanne on rakenduskava juhtimine. Korraldusasutuse ülesannete hulka kuulub rahastatavate projektide valimine, järelevalve nende rakendamise üle ning komisjonile aruandluse

esitamine finantsaspektide ja tulemuste kohta. Korraldusasutus on ka asutus, mis kehtestab toetusesaajate suhtes finantskorrektsioone komisjoni, Euroopa Kontrollikoja või liikmesriigi mis tahes asutuse auditite põhjal.

Lihtsustatud kuluvõimalused on määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 67 punktides b, c ja d määratletud kolm rahastamisviisi: ühikuhindade standarditud astmikud ning ühekordsed ja kindlamääralsed maksed.

Partnerluslepingud on Euroopa Komisjoni ja iga liikmesriigi vahel programmitöö perioodiks 2014–2020 sõlmitud lepingud. Nendes esitatakse riigi ametiasutuste kava Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest saadud vahendite kasutamiseks ning iga riigi strateegilised eesmärgid ja investeerimisprioriteedid, sidudes aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ üldeesmärkidega. Partnerluslepingud sisaldavad muu hulgas ka kokkulepitud eeltingimusi ja tulemusjuhtimise raamistikke. Lepingud valmistavad ette liikmesriigid dialoogis komisjoniga ja komisjon peab need heaks kiitma.

Prioriteetne suund on üks rakenduskava strateegia prioriteetidest, mis koosneb üksteisega seotud tegevustest ja millele on seatud konkreetsed mõõdetavad eesmärgid.

Rakenduskava on kava, milles määratakse kindlaks liikmesriigi prioriteedid ja konkreetsed eesmärgid ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite (ELi ja riigi avaliku ja erasektori kaasrahastamise) kasutamine projektide rahastamiseks kindlal perioodil (praegu seitsme aasta jooksul). Projektid peavad kaasa aitama teatud arvu eesmärkide saavutamisele, mis on kindlaks määratud rakenduskava prioriteetse suuna tasemel. Rakenduskava koostab liikmesriik ja komisjon peab selle heaks kiitma enne, kui ELi eelarvest saab makseid teha. Rakenduskavu saab nende kehtivusperioodil muuta üksnes mõlema poole nõusolekul.

Riigiabi on mis tahes vormis otsene või kaudne rahaline toetus, mille avaliku sektori asutus on andnud eraettevõtjale. Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt on riigiabi andmine ühisturul üldjuhul keelatud, kui see ei ole nõuetekohaselt põhjendatud. ELi

riigiabi eeskirjades on kindlaks määratud, millisel juhul see toetus konkurentsi ei moonuta (või ei tekita moonutamise ohtu). Euroopa Komisjonil on ainupädevus hinnata, kas liikmesriigi antud riigiabi on kooskõlas nende eeskirjadega. Euroopa Komisjoni tehtud menetluslike otsuste ja võetud sammude vaidlustamiseks on võimalik esitada hagi Üldkohtusse või Euroopa Kohtusse.

Sekkumisloogika on hinnatud vajaduste, eesmärkide, (kavandatud ja eraldatud) sisendite, (kavandatud ja saavutatud) väljundite ning (kavandatud ja tegelike) tulemuste vaheline seos.

Sertifitseerimisasutus teeb korraldusasutuste deklareeritud kulude esmatasandi kontrolle ning sertifitseerib kulude seaduslikkuse ja korrektsuse.

Tulemusraamistik koosneb liikmesriikide poolt rakenduskava iga prioriteetse suuna jaoks valitud näitajatele kehtestatud vahe-eesmärkidest ja eesmärkidest, välja arvatud tehnilise abi prioriteetsed suunad ja VKEde algatuse raames toetatavad programmid.

Vahendusasutus on avalik-õiguslik või eraõiguslik asutus, mis tegutseb korraldusasutuse alluvuses, või täidab selle nimel ülesandeid, mis on seotud toiminguid läbi viivate toetusesaajatega.

Ühissätete määrus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006.

Ülereguleerimine tähendab täiendavaid eeskirju ja õiguslikke kohustusi, mis on rangemad kui ELi tasandil sätestatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide nõuded. Ülereguleerimise võib täiendavalt jagada aktiivseks ja passiivseks ülereguleerimiseks. Aktiivse ülereguleerimisega kirjeldatakse täiendavaid

haldusmenetlusi ja õiguslikke kohustusi, mis on rangemad kui ELi tasandil sätestatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide nõuded. Passiivset ülereguleerimist esineb siis, kui riiklikud, piirkondlikud või kohalikud osalejad ei kohalda Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide määrustes esitatud lihtsustamismeetmeid.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



■ Väljaannete talitus

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: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.