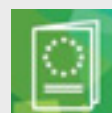


Eriaruanne

Ametid ei kasuta toetusi alati asjakohaselt ega tõendatavalt mõjusalt



EUROOPA
KONTROLLIKODA

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: @EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4683-7	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/435508	QJ-AB-16-009-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4698-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/79244	QJ-AB-16-009-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4663-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/54562	QJ-AB-16-009-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Eriaruanne

Ametid ei kasuta toetusi alati asjakohaselt ega tõendatavalt mõjusalt

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Auditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, finants- ja majandusjuhtimise ning Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Louis Galea, teda toetasid kabinetiülem Jacques Sciberras ja kabineti atašee Anna Fiteni. Auditijuht oli Marc Mc Guinness ning auditirühma kuulusid audiitorid Jasmine Mitterbuchner, Christos Alexandrou, Kostadin Dimov, Nour-Eddine Hachiby, Paris Kaklamanos, Alexandre-Kim Hugé, Juan Antonio Vazquez Rivera, Wolfgang Stolz ja Eddy Struyvelt.



Vasakult paremale: J. Mitterbuchner, L. Galea, A. Fiteni, M. Mc Guinness.

Lõige

Lühendite loetelu

Mõisted

I–IV **Kokkuvõte**

1–10 **Sissejuhatus**

7–8 **Ametite toetuste omadused**

9–10 **Rollid ja ülesanded**

11–15 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

11–13 **Auditi ulatus**

14–15 **Auditi lähenemisviis**

16–51 **Tähelepanekud**

17–31 **Ametid ei kasutanud kõiki rahastamisvõimalusi, toetused ei olnud alati kõige sobivam vahend ja ametite programmdokumentid ei olnud täielikult kooskõlas nende mandaadi ja strateegiliste eesmärkidega**

17–27 **Ebapiisav eelhindamise järelkontroll aitas kaasa sellele, et ametid valisid ebasobivad rahastamisvahendid ja kavandasid toetused kehvasti**

28–31 **Ebatäielikes iga-aastastes programmdokumentides ei kooskõlastatud täielikult ameti toetusmeetmeid selle mandaadi ja strateegiliste eesmärkidega**

32–41 **Ametid kasutasid toetusi eeskirju laias laastus järgides, kuid teatud juhtudel oli puudujääke toetuste määramisel, ekspertide valimisel ja sisekontrollimenetlustes**

32–37 **Mõnel juhul ei täidetud toetuste valimise ja määramise menetluste käigus aluspõhimõtteid ja püsib potentsiaalse huvide konflikti risk**

38–41 **Ametid parandasid üldiselt toetuste rakendamist ja järelevalvet, kuid endiselt esineb mõningaid puudusi**

42–51 **Kuigi toetused aitasid üldiselt kaasa auditeeritud ametite poliitika rakendamisele, ei suutnud ametid luua piisavaid järelevalvesüsteeme, et mõõta nende toetustega rahastatud tegevuste üldist mõjusust ning järelehindamised kas puudusid või olid ebatäielikud**

- 52–57 **Järeldused ja soovitused**
- 53 **Toetuste rahastamisvahendite asjakohane kasutamine**
- 54 **Toetusmeetmete iga-aastane planeerimine**
- 55 **Toetuse määramise menetlus**
- 56 **Eel- ja järelkontrollid**
- 57 **Peamised tulemusnäitajad ja järelhindamised**

Lisa. Valimid

Komisjoni ja EIT vastus

ECDC vastus

EEA vastus

EFSA vastus

Frontexi vastus

Cedefop: Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus, Thessaloníki

CEPOL: Euroopa Politseikolledž, Budapest

CPVO: Ühenduse Sordiamet, Angers

ECDC: Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus, Stockholm

EEA: Euroopa Keskkonnaamet, Kopenhaagen

EFSA: Euroopa Toiduohutusamet, Parma

EIONET: Euroopa keskkonnateabe- ja -vaatlusvõrk

EIT: Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut, Budapest

EL, liit: Euroopa Liit

EMCDDA: Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus, Lissabon

EPIET: Euroopa Epidemioloogia väljaõppeprogramm

Eurojust: Euroopa Õigusalase Koostöö Üksus, Haag

Euroopa teemakeskused: Euroopa teemakeskused on institutsioonide konsortsium EEA liikmesriikides, keskused tegelevad konkreetsete keskkonnateemadega ja EEA palkab need, et viia läbi teatavas EEA strateegias ja iga-aastases juhtimiskavas määratletud tegevusi. Loodud on kuus teemakeskust järgmiste teemade jaoks: õhusaaste ja kliimamuutuste leevendamine, bioloogiline mitmekesisus, kliimamuutuste mõju, haavatavus nende suhtes ja nendega kohanemine, teemakeskus WMGE jäätmed ja materjalid rohelises majanduses, sise-, ranniku- ja mereveed, linna-, maa- ja pinnasesüsteemid.

Finantsmäärus: finantsmäärus, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012). Sellega reguleeritakse ELi eelarve koostamist ja rakendamist, tagades ELi finantshuvide usaldusväärse finantsjuhtimise, kontrolli ja kaitse.

FP7: Euroopa Ühenduse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmes raamprogramm oli Euroopa Liidu peamine vahend teadusuuringute ja innovatsiooni toetamiseks perioodil 2007–2013.

Frontex: Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuur, Varssavi

GIO Land: GMESi esialgsed toimingud (GIO)

GMES: ülemaailmne keskkonna- ja turvaseire

GSA: Euroopa GNSSi Agentuur, Praha

H2020: Horisont 2020 on FP7 järglane. Algse eelarvega peaaegu 80 miljardit eurot vahemikus 2014–2020 on selle peamine eesmärk tagada, et Euroopa teeb maailmaklassi teadust, eemaldab innovatsiooni takistavad asjaolud ning hõlbustab avaliku ja erasektori koostööd innovatsiooni saavutamiseks.

KPI: peamisi tulemusnäitajaid kasutatakse tegurite mõõtmiseks, mis on organisatsiooni eduks hädavajalikud.

Raamfinantsmäärus: raamfinantsmäärus, mida kohaldatakse ELi ametitele / delegeeritud organitele (komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1271/2013).

RACER: asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad peamised tulemusnäitajad (*relevant, accepted, credible, easy and robust* (RACER)).

RAP: finantsmääruse rakenduseeskirjad (komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1268/2012). Finantsmääruse rakenduseeskirjades selgitatakse finantsmääruse eeskirjade rakendamise korda.

SMART-eesmärgid: konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid.

Teadmis- ja innovaatikakogukond: teadmisi- ja innovaatikakogukond on väga autonoomne partnerlus kõrgharidusasutuste, teadusorganisatsioonide, äriühingute ja teiste innovatsiooniprotsessi sidusrühmade vahel, mis tegeleb ühiskondlike probleemide lahendamisega toodete, teenuste ja protsesside väljaarendamise ning innovatiivsete ettevõtlike inimeste toetamise kaudu.

Amet: detsentraliseeritud ametid on ELi institutsioonidest eraldiseisvad organid, kes on eraldiseisvad juriidilised isikud; need on loodud määramata ajaks, et täita tehnilisi, teaduslikke või juhtimisülesandeid, mis aitavad ELi institutsioonidel poliitikat teha ja seda rakendada. Ametid toetavad samuti koostööd ELi ja riiklike valitsuste vahel, koondades tehnilisi ja erialaseid teadmisi nii ELi institutsioonidest kui ka riiklikest ametitest.

Artikli 36 organid: EFSA asutamismääruse artiklis 36 sätestatakse võrgustike loomise alused liikmesriikide organisatsioonidega ja liikmesriikide organisatsioonide vahel, mis tegutsevad EFSA missiooni valdkondades. EFSA haldusnõukogu koostas ja uuendab pädevate organisatsioonide nimekirja, mis võivad taotleda artikli 36 toetusi.

Koostööleping: koostööleping on vahend, mis aitab vältida töö dubleerimist ja edendada asjakohastes tegevusvaldkondades sünergiat, see formaliseeritakse tihti vastastikuse mõistmise memorandumina. Näiteks: tehnilise koostöö parandamine osapoolte vahel, et jagada teadmisi ja vahetada kogemusi ning häid tavasid mõlemale osapoolle huvipakkuvates küsimustes.

Raampartnerlusleping: raampartnerlus on ameti ja toetusesaajate vaheline pikaajaline koostöömehhanism. Selles määratletakse ühised eesmärgid, kavandatavate toetusmeetmete olemus, konkreetsete toetuste määramise menetlus ning iga osapoolte üldised õigused ja kohustused konkreetsete kokkulepete raames. Raampartnerluse kestus on piiritletud nelja aastani (välja arvatud EIT korral, mis sõlmib teadmisi- ja innovaaticakogukondadega raampartnerluslepingud seitsmeks aastaks).

Teadmiste kolmnurk: kõrghariduse panust töökohtade ja majanduskasvu loomisse võib edendada mõjusate ühenduste kaudu hariduse, teadustöö ja innovatsiooni vahel – teadmiste kolmnurga kolm külge.

Teenustaseme kokkulepe: teenustaseme kokkulepe võib olla osa teenuslepingust ja määratleda teenustaseme, mis on nõutud teatud peamistes tegevusvaldkondades, mis esindavad kõige tähtsamaid omadusi, mida lepingut sõlmiv amet ootab.

I
Mitme aasta jooksul on kontrollikoda oma iga-aastastes eriaruannetes teatud ametite raamatupidamise aastaaruannete kohta kritiseerinud toetuste haldamise aspekte. Kolme aasta jooksul (2013–2015) andsid ametid toetusteks kokku 740 miljonit eurot. Et saada horisontaalne ülevaade toetuste kasutamisest, uuris kontrollikoda viie ameti süsteeme ja kontrole: Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT), Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuur (Frontex), Euroopa Keskkonnaamet (EEA), Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) ning Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC). Nende viie ameti eraldatud toetus moodustab umbes 92% ametite sellel ajavahemikul eraldatud toetustest.

II
Kontrollikoda uuris, kas:

- valitud ametite poliitiliste eesmärkide saavutamiseks oli õige kasutada toetusi (võrreldes muude vahenditega, nagu riigihanked, teenustaseme kokkulepped jne);
- toetuste kasutamisel valitakse ettepanekud kooskõlas kohaldatavate eeskirjadega ja nende üle tehakse mõjusat järelevalvet; ning
- tulemusi ja mõjusust mõõdetakse ning hinnatakse.

III
Kontrollikoda järeltab, et auditeeritud ametid määrasid ja maksid üldiselt toetusi kooskõlas eeskirjadega. Enamik auditeeritud ameteid ei ole alternatiivseid rahastamisvõimalusi piisavalt käsitleanud ja seetõttu ei ole toetused olnud alati parim viis nende eesmärkide saavutamiseks. Auditeeritud ametid ei ole mõõtnud oma toetuste mõjusust. Toetuste määramise menetluste, kontrollisüsteemide ja tulemuslikkuse mõõtmise vallas on arenguruumi. Mõni puudus esines vaid konkreetsete ametite puhul, kuid enamik mitme või kõigi ametite puhul.

IV

Kontrollikoda esitab viis soovitusi, mis peaksid tooma kasu kõigile hetkel toetusi kasutavatele või kasutamist kavandavatele ametitele:

- a) enne toetusmenetluste käivitamist peaksid ametid uurima, kas toetused on kõige mõjusam vahend. Lihtsustatud kuluvõimalusi ja otsest määramist tuleks kasutada alati, kui see on õigustatud;
- b) ametite tööprogrammides peaks olema märgitud, milliseid tegevusi toetustega rakendatakse, konkreetset eesmärgid ja tulemused, mida toetusmeetmetega saavutada loodetakse, samuti kavandatud finants- ja inimressursid, mis on vajalikud, et toetusmeetmeid rakendada;
- c) eritoetusmenetlusi kohaldavad ametid peaksid kehtestama ametlikud sisemenetlused, millega reguleeritakse läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ning mis kaitsevad võimalike huvide konfliktide eest;
- d) ametid peavad tugevdama oma toetusprojekti rakendamise kontrollisüsteemi;
- e) ametid peaksid looma toetuste järelevalve- ja aruandlussüsteemid, mis põhinevad tulemustele ja mõjule keskenduvatel peamistel tulemusnäitajatel ning järelhindamise tulemustel.

01

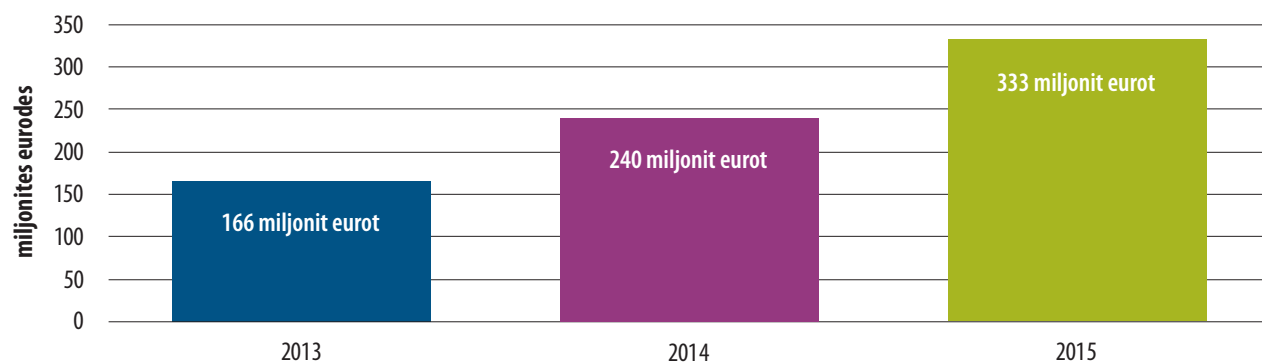
Euroopa Parlament ja nõukogu on asutanud 41 ametit ja muud detsentraliseeritud asutust. Ametite kogu eelarve 2015. aastaks oli umbes 2,4 miljardit eurot ehk umbes 1,5% ELi 2015. aasta üldeelarvest. Ametid on eraldiseisvad juriidilised isikud, mis on loodud määratluks ajaks, et täita tehnilisi, teaduslikke või juhtimisülesandeid, mis aitavad ELi institutsioonidel poliitikat teha ja seda rakendada. Ametid toetavad samuti koostööd ELi ja riiklike valitsuste vahel, koondades tehnilisi ja erialaseid teadmisi nii ELi institutsioonidest kui ka riiklikest ametitest. Oma ülesannete täitmiseks võivad ametid valida erinevate rahastamisvahendite vahel: toetused, riigihanked või muud mehhanismid, nagu koostöölepingud või allhanked (teenustaseme lepingute kaudu).

02

Ametite toetused kahekordistusid 166 miljonilt eurolt 2013. aastal 333 miljoni eurole 2015. aastal (vt **joonis 1**). Selle peamine põhjus on kolme agentuuri, EIT, EEA ja Euroopa GNSSi Agentuuri (GSA) suurenenud tegevus.

Joonis 1

Ametite toetusmaksed perioodil 2013–2015



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ametite andmete põhjal.

03

Oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks kasutavad toetusi 11 ametit (vt **tabel 1**).

Tabel 1

Ametite toetusmaksed (2013–2015) rahastatud tegevuste kaupa

	Teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon	Teaduslik ja liikmesriiki-devaheline koostöö	Uuringud	Andmete kogumine ja analüüs	Koolitus	Kokku (miljonites eurodes)	Osakaal ameti kohta
EIT ¹	478,1					478,1	65%
Frontex ¹		147,8				147,8	20%
EEA ¹		17,2	25,1			42,3	5%
GSA	42,0					42,0	5%
EFSA ¹		4,1	1,5	3,0		8,6	1%
EMCDDA		7,1				7,1	1%
ECDC ¹			0,8		5,5	6,3	1%
CEPOL					3,5	3,5	1%
Cedefop		2,0				2,0	<1%
Eurojust		1,8				1,8	<1%
CPVO			0,3			0,3	<1%
Toetusmaksed kokku	520,1	180,0	27,7	3,0	9,0	739,8	100%
Protsent tegevuste kohta	70%	24%	4%	1%	1%	100%	

1 Auditeerimiseks valitud ametid.

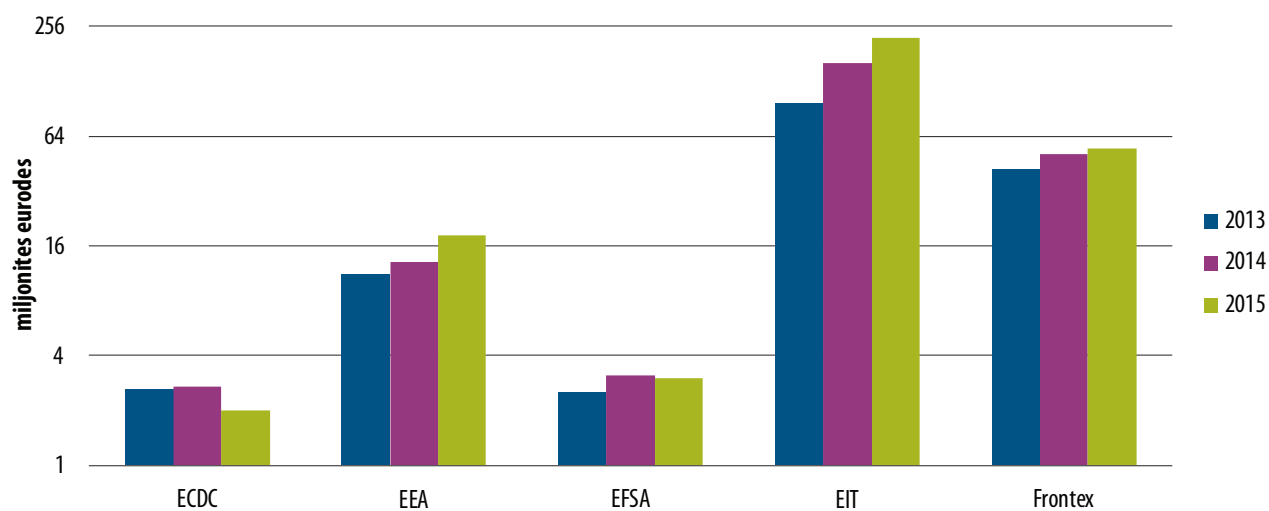
Allikas: Euroopa Kontrollikoda ametite andmete põhjal.

04

Kontrollikoda auditeeris viit ametit (EIT, Frontex, EEA, EFSA and ECDC), mille toetused moodustavad 92% kõigi ametite kulutustest toetustegevustele. Ametite valimine põhines rahastatavatel toetustegevustel, toetuse saaja profiilil ning maksete määral vahemikus 2013–2015. (Vt **joonis 2**.)

Joonis 2

Valitud ametite kulutused toetustele vahemikus 2013–2015



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ametite andmete põhjal.

05

Valitud ametite toetustega rahastatud tegevuste kirjeldus on esitatud **1. selgituses**.

Auditeeritud ametite toetustega rahastatud tegevused

Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT)



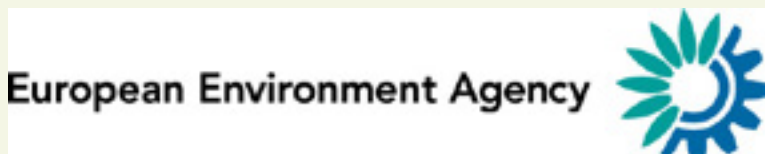
EIT annab toetusi teadmis- ja innovaaticogukondadele, mis koosnevad olemasolevate eraettevõtete, uurimisinstituutide ja õppeasutuste võrgustikest, kes töötavad koos innovatsiooniprojektide kallal ning aitavad või rahastavad üksikisikutest innovaatoreid ja ettevõtjaid kogu Euroopas. EIT andis 2014. aastal teadmis- ja innovaaticogukondadele toetustega rahastatud tegevusteks 214 miljonit eurot (97% oma aastaeelarvest).

Euroopa Liidu Liikmesriikide Välispiiril Tehtava Operatiivkoostöö Juhtimise Euroopa Agentuur (Frontex)



Frontex koordineerib ühisoperatsioone (õhk, maa ja meri) osalevate riikide vahel eesmärgiga tugevdada välispiiri turvalisust. 2014. aastal maksid õhuoperatsioonid kokku 2 miljonit eurot, mereoperatsioonid 28 miljonit eurot ja maaoperatsioonid 7 miljonit eurot. Frontex koordineerib samuti tagasisaatmistegevusi Schengeni riikide vahel, et maksimeerida ühiste tagasisaatmisoperatsioonide mõjusust ja kulutõhusust. Frontex on kohustatud tagama, et selle rahaline abi sõltub täielikult kinnipidamisest Euroopa Liidu põhiõiguste hartast. 2014. aastal andis Frontex sellisteks operatsioonideks 8 miljonit eurot. Toetustega seotud operatsioonid moodustavad 50% Frontexi 2014. aasta eelarvest.

Euroopa Keskkonnaamet (EEA)



EEA vastutab Euroopa Liidule ja liikmesriikidele Euroopa tasandil keskkonna kohta objektiivse, usaldusväärse ja võrreldava teabe andmise eest. Selleks toetab EEA toetustega (8 miljonit eurot või 18,5% EEA 2014. aasta eelarvest) kuut Euroopa teemakeskust. Lisaks delegeeris komisjon EEAle maaseireteenuste ülemaailmse keskkonna ja turvaseire esialgsete toimingute rakendamise (GIO Land). Selle programmi raames andis EEA 2014. aastal osalevatele riikidele toetusi 15 miljoni euro ulatuses.

Euroopa Toiduohutusamet (EFSA)

EFSA annab korrapäraselt toetusi ühistele teadusprojektidele ja tegevustele, mis aitavad kaasa EFSA missiooni-
le edendada toiduohutust ELis: andmete kogumine, teaduslike arvamuste ettevalmistav töö ja muu teaduslik
ja tehniline abi. Toetust võivad taotleda ainult liikmesriikide määratluse põhjal pädevate ametite nimekirja
kantud avalikud organid¹. 2014. aastal andis EFSA toetusi umbes 3,5 miljonit eurot või 4% ameti aastaeelarvest.

Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC)

ECDC rahastab koolitustegevust, et toetada võimekuste loomist liikmesriikides erikursuste korraldamise ja
Euroopa Epidemioloogia väljaõppeprogrammi (EPIET) kaudu. 2014. aastal moodustasid sellised koolitustege-
vused umbes 2 miljonit eurot ehk 3% keskuse aastaeelarvest.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1), artiklis 36 sätestatakse võrgustike loomise alused liikmesriikide organisatsioonidega ja liikmesriikide organisatsioonide vahel. EFSA haldusnõukogu koostab ja uuendab pädevate organisatsioonide nimekirja, kes võivad artikli 36 põhjal toetusi taotleda.

06

Ameti toetusmeetmeid reguleeritakse üldiste finantsmäärustega², rakenduseeskirjadega³ ja raamfinantsmäärusega⁴, kui see ei ole ameti asutamismääruses (nagu EIT ja Frontexi korral) või alusaktides teisiti sätestatud. Nende programmide raames teadusuuringuid rahastavate ametite (EIT, GSA) korral kohaldatakse ka FP7 või Horisont 2020 eeskirju.

Ametite toetuste omadused

07

Ametite toetused on otsesed rahalised toetused toetusesaajatele (tavaliselt liikmesriikide erialainstituutsioonid/organid või mittetulundusorganisatsioonid). Toetustega rahastatud tegevuste tulemused jäävad toetusesaaja omandiks. Toetustega rahastatakse järgmist:

- a) tegevused, mille eesmärk on saavutada konkreetne liidu poliitiline eesmärk (n-ö „meetmetoetused”); või
- b) organi toimimine, mis toetab konkreetset või üldist ameti (liidu) poliitilist eesmärki (n-ö „tegevustoetused”).⁵

08

Finantsmääruses on sätestatud järgmised toetustele kohaldatavad aluspõhimõtted:

- kaasrahastamine: toetusesaajad peaksid kandma osa kuludest;
- kasumi taotlemise keeld: toetuse eesmärgiks ega tagajärjeks ei tohi olla toetusesaajale kasumi tootmine;
- mitte-tagasiulatuvus: toetusi ei tohi määrata tagantjärele;
- toetuste mittekumuleerumine: sama tegevuse jaoks võib määrata ainult ühe toetuse;
- läbipaistvus ja võrdne kohtlemine on tagatud kogu toetusprotsessi jooksul alates projektikonkursi kutsesest kuni sulgemiseni.

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) (finantsmäärus).
- 3 Komisjoni 29. oktoobri 2012. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 1268/2012, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavad finantseeskirjad) kohaldamise eeskirju (ELT L 362, 31.12.2012, lk 1).
- 4 Komisjoni 30. septembri 2013. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 1271/2013 raamfinantsmääruse kohta asutustele, millele viidatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artiklis 208 (ELT L 328, 7.12.2013, lk 42).
- 5 Vt finantsmääruse artikkel 121.

Rollid ja ülesanded

09

Ametid kasutavad toetuste rakendamiseks kaudset tsentraliseeritud juhtimist. Seega vastutavad ametid mitmeaastase ja iga-aastase kavandamise eest ning samuti oma toetusmeetmete (tegevusliku ja rahalise) rakendamise eest. Juhul, kui komisjon delegeerib teatud toetusmeetme rakendamise ametile, säilitab see lõpliku vastutuse toetuse eelarve üldise rakendamise eest⁶. Seega on liidu eesmärkide ja poliitika suundade saavutamiseks väga oluline, et ametid juhiks toetustegevusi mõjusalt.

10

Ameti tasandil koosnevad juhtimiskontrollid järgmistest süsteemidest⁷:

- a) ameti toetusmenetluste ja projektide eel- ning järelhindamised;
- b) projektikonkursside menetlused ja hindamiskomisjonid;
- c) eel- ja järelhindamised, et kontrollida toetusesaajate esitatud kuluaruannete seaduslikkust ja korrektsust;
- d) Järelevalve ja aruandlus, et mõõta toetustega rahastatud tegevuste saavutusi ja tulemusi peamiste tulemusnäitajate põhjal.

6 Näiteks deentraliseeris komisjon EEA-le maaseireteenuste ülemaailmse keskkonna ja turvaseire esialgsete toimingute rakendamise (GIO Land).

7 Vt raamfinantsmääruse artikleid 133 ja 135 ning raamfinantsmääruse artikli 29 lõiget 4.

Auditi ulatus

11

Kontrollikoda on oma iga-aastastes eriaruannetes tõstnud korduvalt esile puudusi toetuste haldamises, eelkõige seoses kuluaruannete eel- ja järelkontrollidega, välisaudiitorite eelkontrollide usaldusväärsuse, toetuste rakendamise järelevalve ning alusetult makstud summade tagasimaksmisega.

12

Seega hinnati auditiga, kuidas ametid toetusi haldasid ja kas neid rakendati eeskirjadega kooskõlas. Põhiküsimus on jagatud järgnevatiks auditi alaküsimusteks.

- a) Kas ametid valivad toetused kui kõige sobivama rahastamisvahendi ja kas toetustega rahastatud meetmed on ameti missiooni, strateegiliste ülesannete ja eesmärkidega täielikult kooskõlas?
- b) Kas ameti menetlustega tagatakse ettepanekute valik kooskõlas kehtivate eeskirjadega ja nende rakendamise tõhus järelevalve?
- c) Kas ametid mõõdavad ja hindavad toetusmeetmete tulemusi nõuetekohaselt?

13

Auditis keskenduti kogu toetuste juhtimise protsessile. Selles ei uuritud ametite toetuste sotsiaal-majanduslikku mõju.

Auditi lähenemisviis

14

Audit põhines järgmisel.

- a) Kohapealsed kontrollid viies ametis (EIT, Frontex, EEA, EFSA ja ECDC), et saada auditi tõendusmaterjali toetuste juhtimise tavade kohta peamiste operatiiv- ja haldustöötajate intervjuerimise, dokumentatsiooni ülevaatamise, sisekontrollimenetluste analüüsimise ja **lisas** esitatud valimi uurimise kaudu.
- b) Viie auditikülastusteks valitud ameti asutamismääruse, mitmeaastaste ja iga-aastaste tööprogrammide, toetuste programmdokumentide, toetuste haldamise suuniste ning samuti toetuste hindamisaruannete ülevaatamine.
- c) 16 projektikonkursi menetluse ja 75 toetusmakse üksikasjalik analüüs viie valitud ameti seas ajavahemikus jaanuar 2013 kuni märts 2015 (vt **lisa**).

15

Audit viidi läbi üldise finantsmääruse ja selle rakenduseeskirjade, auditeeritud ametite sisekontrollistandardite ja asutamismääruse ning samuti ameti poliitika valdkonnaga seotud mitmeaastaste poliitiliste raamistike taustal.

16

Kontrollikoja tähelepanekud on jagatud kolme ossa, mis langevad kokku punktis 12 esitatud alaküsimustega: a) rahastamisvahendi strateegiline valik, b) selle otsuse rakendamine ja c) tulemuste mõõtmine.

Ametid ei kasutanud kõiki rahastamisvõimalusi, toetused ei olnud alati kõige sobivam vahend ja ametite programmdokumendid ei olnud täielikult kooskõlas nende mandaadi ja strateegiliste eesmärkidega

Ebapiisav eelhindamise järelkontroll aitas kaasa sellele, et ametid valisid ebasobivad rahastamisvahendid ja kavandasid toetused kehvasti

Ebapiisav eelhindamise järelkontroll

17

Ametid peavad tegema oma programmide ja tegevuste eelhindamise, et täita usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet. Muu hulgas peab eelhindamine käsitlema ELi osalemise lisaväärtust, sobivaima rakendusmeetodi valimist, valitud meetodi kulutõhusust ning eelnevatest sarnastest kogemustest saadud õppetunde⁸.

18

Nii EEA kui ka EFSA enne projektikonkursi avamist tehtud eelhindamised olid üksikasjalikud. EFSA teaduskoostöö tegevuskava (2014–2016) on näide eelhindamise heast tavast. Selle peamine eesmärk oli parandada tulevaste toetuste mõjusust ja tõhusust, arvestades samas ameti osalemise lisaväärtust (vt **2. selgitus**).

8 Rakenduseeskirjade artikkel 18.1.

EFSA rakendas saadud õppetunde, et võtta 2015. aastal kasutusele uued ja mõjusamad toetuste kontseptsioonid

EFSA tegi eelhindamise eesmärgiga tugevdada oma tulevast teaduskoostööd liikmesriikidega. Selleks alustas EFSA 2013. aastal konsulteerimist oma teabekeskuste võrgustiku ja nõuandva foorumi teaduskoostöö arutelurühmaga. Samuti tellis ta välishindamise, et hinnata olemasolevate toetus- ja riigihankeprojektide mõju oma ülesannete täitmisele. EFSA analüüsis nimetatud ülevaadete tulemusi ja soovitusi perioodi 2014–2016 teaduskoostöö tegevuskava koostamisel, millega võeti kasutusele uued ja mõjusamad toetuste kontseptsioonid, eelkõige valdkonnapõhised toetused (nt toidutekkelised mikroobsed patogeenid) ja ühisprojektide toetused (nt VectorNet).

Valdkonnapõhiseid toetusi määratakse nüüd laiaulatuslikele prioriteetsetele teemadele, mis on eelnevalt koostöös liikmesriikidega kindlaks määratud. EFSA suurendab maksimaalset toetussummat 500 000 euroni, julgustades seega suuri strateegilisi projektiettepanekuid, samas vähendab EFSA kaasrahastamismäära 50%-ni (võrreldes varasema 90% kaasrahastamismääraga teatud toetuste korral). EFSA loodab, et uued toetused suudavad nende teaduskoostöötegevustesse tuua kõrgema lisaväärtuse ja kulutõhususe.

19

Tulemusliku eelhindamise oluline element on saadud kogemuste rakendamine. 2011. aastal tõsteti EIT⁹ mõjuhindamises, mis sisaldas ka eelhindamisnõudeid, esile kindlate järelevalvemenetluste kehtestamise olulisust, et mõõta EIT ja teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkust¹⁰. EIT tegeleb praegu sellise järelevalvesüsteemi kehtestamisega (vt **6. selgitus** ja punkt 45). Kuna järelevalve tulemuslikkuse üle on puudulik, on EIT-I keeruline rakendada konkurentsivõimelist kontrollimehhanismi¹¹.

9 Eelhindamise viis läbi komisjon ja sellele lisati ettepanek EIT muudetud asutamismääruse kohta.

10 SEC(2011) 1433 (lõplik), 30. november 2011: „Mõjuhindang – eelhindamise nõuete integreerimine“, soovitusid 4 ja 5.

11 Konkurentsivõimeline läbivaatusmehhanism kehtestatakse EIT asutamismääruse artikli 14 lõikega 7 ja see on EIT rahalise toetuse jagamise aluseks teadmis- ja innovaatikakogukondadele. Rahaline toetus koosneb toetatavast rahastamisest (60% teadmis- ja innovaatikakogukondade vahel võrdselt jagatuna) ning konkurentsipõhisest rahastamisest (40%). Konkurentsipõhine rahastamine jagatakse kolme võrdse kaaluga kriteeriumi põhjal: 1) varasem teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuslikkus; 2) teadmis- ja innovaatikakogukondade äriplaani ettepanek ja hinnanguline eelarve; 3) teadmis- ja innovaatikakogukondade mitmeaastase strateegia rakendamine. Vt ka kontrollikoja eriaruanne nr 4/2016: „Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut peab oodatud mõju saavutamiseks muutma oma toetuse andmise mehhanisme ja oma ülesehitust“, punkt 73 (<http://eca.europa.eu>).

Ebasobivad rahastamisvahendid

20

Ametid võivad oma konkreetsete ülesannete täitmiseks tavaliselt valida erinevate vahendite vahel: toetused, riigihanked või muud mehhanismid, nagu koostöölepingud või allhanked (teenustaseme lepingute kaudu). Valik peaks sõltuma ameti vajaduste analüüsist, selle ressurssidest, seatud eesmärkidest, võimalikest toetusesaajatest ning samuti kulutõhususe tagamiseks vajalikust konkurentsitasemest. Osalejad peavad vastama ameti valitud rahastamisvariandi asjaomastele nõuetele.

21

Toetusmenetlustes kasutatakse rohkem piiravaid toetuskõlblikuskriteeriume ja nõrgemaid rahastamiskriteeriume kui hangete korral. Näiteks ei hinnata toetuse eelarve ettepanekut selle majandusliku soodsuse võtmes¹², nagu see toimub hangete korral. Toetuste kasutamisel võib konkurents üldiselt ja eelkõige hinna puhul olla väga piiratud. Seega ei peaks toetused olema vaikumisi kasutatav rahastamislahendus, vaid seda tuleks kasutada vaid juhul, kui nõuetekohaselt õigustatud põhjustel ei sobi riigihanget kasutada.

22

Auditeeritud ametid ei ole loonud erisuuniseid ja -kriteeriume, nagu see on nõutud sisekontrollistandardites, et aidata juhatust konkreetse ülesande või tegevuse rakendamiseks sobivaima rahastamismehhanismi valimisel.

23

Mõni auditeeritud amet (Frontex, EFSA, ECDC) on andnud toetusi, et saada konkreetseid teenuseid või tulemusi avaliku sektori organitelt, kes on ameti ülesannete valdkonnas kõrgelt spetsialiseeritud. Nad on seda lähenemisviisi toetanud, viidates nende kohustusele parandada koostööd ja luua võrgustikke oma avaliku sektori partneritega ning märkides, et hanke-eeskirjadega konsortsiumitele ligipääsu piiramine ja võimalike huvide konfliktidega eraõiguslike asutuste kõrvalejätmine on problemaatiline. Siiski leidis kontrollikoda juhtumeid, kus need ametid kasutasid sarnaste teenuste hankimiseks nii toetusi kui ka hankeid (EFSA, Frontex) või ei uurinud muid võimalusi (EFSA, ECDC). Vt näiteid **3. selgituses**.

12 Rakenduseeskirjade artiklis 203, milles käsitletakse toetuste määramise kriteeriume, nõutakse vaid, et hindamisega tagataks liidu vahendite nõuetekohane haldamine.

Näited juhtumitest, kus toetuste kasutamine ei ole kõige mõjusam vahend

EFSA kasutab teadusuuringuteks ja andmete kogumiseks konkreetseid toetusi ja hankeid

EFSA määrab korrapäraselt konkreetseid toetusi projektidele ja tegevustele, mis toetavad EFSA missiooni andmete kogumise, teaduslike arvamuste ettevalmistava töö ja muude teadusuuringute valdkonnas. Projekti-konkursil saavad osaleda ainult pädevate organisatsioonide nimekirja kantud avaliku sektori partnerid.

Lisaks kuulutab EFSA teaduslike arvamuste ettevalmistamiseks ja lühiajalisteks teadusuuringuteks välja hankeid, mis on avatud nii avaliku sektori kui ka erasektori organitele. Sellisel juhul on edu suhe asutamismääruse artiklis 36 nimetatud organisatsioonide¹³ ja muude organisatsioonide vahel 50 : 50. Siiski ei uurinud EFSA auditeeritud toetusprojektide korral hanke korraldamise võimalust.

Õhuseire Frontexi ühisoperatsioonide jaoks

Frontex on tavaliselt neid operatsioone rahastanud osalevate riikide ametitele toetusi määrates, toetussumma oli vahemikus 4800 kuni 6900 eurot patrullimistunni kohta. 2012. ja 2013. aastal käivitas Frontex pilootprojektid, et hinnata, kas õhuseiret saaks läbi viia hangete abil. Selle tulemusena lepidi kokku patrullitunni koondhinnamäär: 2250 eurot. Frontex käivitas 2015. aastal pilootprojektide tulemuste põhjal raamlepingute hanke-menetluse koos uue konkursi väljakuulutamisega. Selle menetluse tulemuseks oli 11 edukat pakkumust (kuus lepingut merepõhiseks õhuseireks ja viis maapõhiseks õhuseireks). Kontrollikoja võrdlev analüüs merepõhise õhuseire kohta näitab, et erasektori organid suutsid liikmesriikide pakutud suuremate, tavaliselt sõjalisel ots-tarbel või tsiviillennunduses kasutatavate lennukitega võrreldes pakkuda sobivamaid väiksemaid õhuseirele spetsialiseerunud lennukeid. Seetõttu langes keskmine tunnihind varasemalt 5700 eurolt 2300 euroni.

ECDC kasutab toetusi teadusuuringuteks

ECDC kasutas toetusi teadusuuringuteks: „Euroopa uus integreeritud vaksineerimise koostöö – III faas“ (VENICE III) ning „Euroopa tuberkuloosi referentlaborite võrgustik“ (ERLTB-võrk). Amet õigustas toetuste kasutamist ajalooliste põhjustega ning sellega, et partnerid on tuttavad toetuste mudeliga, jagatud omandiõiguse ning saadud andmete konfidentsiaalsuse olulisusega. Siiski ei uurinud amet enne projektikonkursi kutse avaldamist hangete kasutamise võimalust.

13 Määruse (EÜ) nr 178/2002 artiklis 36 sätestatakse võrgustike loomise alused liikmesriikide organisatsioonidega, mis tegutsevad EFSA missiooni raames. EFSA haldusnõukogu koostab ja uuendab liikmesriikide määratud pädevate avaliku sektori organisatsioonide nimekirja. Hetkel on nimekirjas umbes 330 avaliku sektori asutust.

Toetuste puudulik kavandamine

24

Et vältida ebavajalikku halduskoormust nii ametitele kui ka toetusesaajatele, nähakse finantsmääruses ja rakenduseeskirjades ette, et toetusi võib erijuhtudel määrata otse ilma projektikonkurssi välja kuulutamata¹⁴. Dokumentidega julgustatakse samuti kasutama lihtsustatud kuluvõimalusi, et toetuste juhtimist lihtsustada, eelkõige madala väärtusega toetuste korral (alla 60 000 euro)¹⁵.

25

Auditiga tuvastati mitu juhtumit, kus auditeeritud ametite toetuste määramise menetlus viis märkimisväärse halduskoormuseni nii ameti kui ka toetusesaajate jaoks, kui neid määramise võimalusi ei kasutatud (vt näidet **4. selgituses**).

- 14 Rakenduseeskirjade artikkel 190 lubab otsetoetusi põhiõigusaktis toetuse saajateks määratud avaliku sektori organitele või liikmesriikidele või eriomadustega tegevuste korral, mis vajavad tehnilise pädevuse ja kõrge spetsialiseerumise tõttu teatud tüüpi organit.
- 15 Finantsmääruse artiklites 123 ja 124 ning rakenduseeskirjade artiklis 181 käsitletakse tagasimaksmist ühiku maksumusel põhinevate, ühekordsel väljamaksel põhinevate või kindlasummaliste maksete korral.

4. selgitus

Näide asjatult koormava toetuste määramise menetluse kohta

ECDC stipendiumilepingud

Igal aastal saadab ECDC raampartnerluslepingu ettepanekute esitamiseks kutsed nendele tunnustatud koolitusasutustele, kes on eelmisel aastal EPIETi stipendiaate võõrustanud. Enne EPIETi stipendiumi raampartnerluslepingu sõlmimist viib keskus läbi täieliku hindamismenetluse, mis põhineb piiratud projektikonkurssi kutsega teatatud kriteeriumidel. See menetlus on asjatult suur halduskoorem nii keskusele kui ka koolitusasutustele, eriti kuna ECDC on juba sertifitseerinud need organid tunnustatud koolitusasutusena. ECDC oleks võinud kasutada otsest toetuse andmise menetlust¹⁶.

¹⁶ Rakenduseeskirjade artikli 190 lõike 1 punkt f.

26

Ebasobiva toetuse vormi valimise tulemuseks võib samuti olla märkimisväärne ebatõhusus toetusmenetluste rakendamisel ja järelevalves. Ametid võivad rohkem lihtsustatud kuluvõimalusi kasutada (vt näidet **5. selgituses**).

Näide toetuse ebasobiva vormi kasutamise kohta

EEA Euroopa teemakeskused ja EIONET

Euroopa teemakeskused moodustavad osa Euroopa keskkonnateabe- ja -vaatlusvõrgust (EIONET) ning toetavad ametit selle tööprogrammide rakendamisel. EEA sõlmib iga teemakeskuse loomiseks konsortsiumitega raampartnerluslepingud, kuna partnerorganisatsioonid peavad iga teemaga tegelemiseks oma eksperditeadmised koondama. Enamik EEA partnereid on avaliku sektori organid, kuna keskkonnaandmete kogumine, hindamine ja aruandlus toimub peamiselt selles sektoris. Enam kui 40 partneri kuluaruannete ettevalmistamine ja seejärel nende analüüsimine on märkimisväärne halduspingutus, mis on vajalik, sest toetusi makstakse otseste toetuskõlblike kulude põhjal. EEA võiks uurida täiendavalt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist nende toetuste korral¹⁷.

Frontexi õhuseire vahendite jooksvad kulud

Frontex rahastab toetuste abil osalevate riikide maa-/mere-/õhupiiri operatsioone. Üheks nende operatsioonide osaks on õhuseire. Sellise seire toetussüsteem põhineb deklareeritud jooksvate kulude hüvitamisel, mis katavad peamiselt amortisatsiooni, hoolduse, kütusekulud ning meeskonnatasud lennutunni kohta. Osalevad ametid kasutavad oma hoolduskulude ja missioonikulude (eriti meeskonnatasude) arutamiseks ja deklareerimiseks erinevaid lähenemisviise, mille tulemusena on nende toetuste haldamine eriti ebatõhus ja koormav.

¹⁷ Finantsmääruse artiklid 123 ja 124.

27

EFSA lihtsustatud kuluvõimalus oma kontaktasutuste toetustega rahastamiseks on hea tava näide madala maksumusega toetuste mõjusast rakendamisest. Kontaktasutused toetavad EFSA-t võrgustike ja teaduskoostöötegevuste praktilisel rakendamisel. Nad käituvad liidesena EFSA ja riiklike toiduohutusametite, teadusinstituutide, tarbijate ja muude sidusrühmade vahel. 2015. aastal sõlmis EFSA oma kontaktasutustega otse mitmeaastased toetuslepingud, et nad osutaksid eelnevalt kindlaksmääratud korduvaid teenuseid. Iga-aastane toetus igale kontaktasutusele (madala väärtusega, alla 60 000 eurosed toetused) põhines ühekordsel maksel, mille arutamiseks kasutas EFSA kahte allikat: a) varasemad kulunõudeandmed (kogutud viimase seitsme koostööaasta jooksul) ning b) Eurostati andmed avaliku sektori töötajate palga kohta vastavates liikmesriikides. Aasta lõpus sai EFSA maksta kogu aastase toetussumma pakutud teenuste põhjal ilma, et ta oleks kohustatud nõudma toetavaid dokumente täpsete tekkinud kulude kohta. See vähendas märkimisväärselt partnerite halduskoormust ja EFSA eelhindamisaruannete kontrollide kulusid.

Ebatäielikes iga-aastastes programmdokumentides ei kooskõlastatud täielikult ameti toetusmeetmeid selle mandaadi ja strateegiliste eesmärkidega

Ei seatud SMART-eesmärke tulemuste ja mõju kohta

28

Ametid peavad koostama mitmeaastased ja iga-aastased tööprogrammid, milles esitatakse eesmärgid, oodatavad tulemused ja tulemusnäitajad¹⁸. Määratletud eesmärgid peavad olema konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud (SMART) ning olema seotud kõigi tegevussektoritega¹⁹. Iga-aastane tööprogramm peab olema kooskõlas mitmeaastase tööprogrammiga ja käsitlema rahastatavaid tegevusi²⁰. Toetusega rahastatavad tegevused peavad olema selgelt seotud ameti tööprogrammide eesmärkidega²¹.

29

Kõigi auditeeritud ametite puhul näitas viimaste iga-aastaste tööprogrammide (2013–2015) analüüs, et üldiselt SMART-eesmärgid puudusid. Enamikul juhtudest olid eesmärgid kas aastaks kavandatavate toetusmenetluste üldised kirjeldused või ebamäärased väljundikirjeldused. SMART-eesmärkide puudumine kahjustas auditeeritud ametite võimet näidata, et nende toetustegevused olid nende strateegiliste eesmärkide ja asutamismääruse mandaadiga kooskõlas (vt näiteid **6. selgituses**).

18 Raamfinantsmääruse artikkel 32.

19 Raamfinantsmääruse artikli 29 lõige 4.

20 Raamfinantsmääruse artikli 32 lõige 3.

21 Finantsmääruse artikli 121 lõige 1.

Näited halvasti määratletud eesmärkide kohta iga-aastastes tööprogrammides

EIT iga-aastastes tööprogrammides puuduvad kõrgetasemelised SMART-eesmärgid oodatava innovatsiooniarengu kohta

EIT ei määratlenud oma iga-aastases tööprogrammis kõrgetasemelisi SMART-eesmärke innovatsiooniarengute kohta, mis teadmis- ja innovaaticogukondade teadmiste kolmnurgast (teadusuuringud, haridus ja innovatsioon) tuleneva sünergia kaudu saavutada loodeti, ega olemasolevate teadmis- ja innovaaticogukondade jätkusuutlikkuse kohta. Seega ei taganud iga-aastased tööprogrammid, et teadmis- ja innovaaticogukondade äriplaani eesmärgid toetuste jaoks olid täielikud kooskõlas ja toetasid EIT, strateegilise innovatsioonikava ja Horisont 2020 strateegiliste eesmärkide saavutamist.

ECDC iga-aastastes tööprogrammides puuduvad SMART-eesmärgid korduvate toetustegevuste kohta

Alates sellest, kui ECDC 2006. aastal komisjonilt EPIETi programmi üle võttis, on see koolitanud umbes 450 epidemioloogit ning koolitab hetkel 12 epidemioloogit aastas. Siiski on liikmesriigid samuti koolitanud välja oma epidemiolooge ning ECDC-l puuduvad andmed liikmesriikide tasandil koolitatud spetsialistide kohta. Selle tulemusena puuduvad rahvatervise koolitusstrateegias (võetud vastu juunis 2015) asjakohased ja ajalised strateegilised eesmärgid. ECDC iga-aastased tööprogrammid ei suutnud näidata, kuidas ameti korduvad toetused rahvatervise koolituste jaoks aitaksid kaasa selle üldise mandaadi ja Euroopa epidemioloogilise järelevalve strateegiliste eesmärkide ning haiguspuhangute kindlaksmääramise ja kontrollimise võimekuse saavutamisele.

Frontexil puuduvad ühisoperatsioonide kohta kvantifitseeritavad eesmärgid ja sihid

Frontex on kehtestanud kõigi oma toetustega rahastatavate ühisoperatsioonide jaoks rakenduskavad. Viimastel aastatel on mitme sissereändekriisiga tegelemiseks olnud selle ülesandeks *ad-hoc* otsingu- ja päästetegevus, mis on kavandamist mõjutanud. Enamikus rakenduskavades – kaasa arvatud Frontexi kolm kõige suuremat programmi (Hermes, Triton ja Poseidon Sea) – olid eesmärgid küll seatud, kuid need polnud kvantitatiivsed ning nendes ei täpsustatud sihtväärtusi. Kvantifitseeritud eesmärkide puudumine takistab ühisoperatsioonide pikaajalise mõjususe mõõtmist.

Rahastamisotsused ei olnud täielikud

30

Ametid peavad enne projektikonkursi käivitamist võtma vastu rahastamisotsuse²². Sellise otsuse puudumisel peavad nende iga-aastased tööprogrammid sisaldama eesmärke, kavandatavate toetustegevuste hinnangulist summat ja maksimaalset kaasrahastamise määra²³ ning toimima õigusnõuetega kooskõlas olevate rahastamisotsustena²⁴.

31

Enamikul juhtudel ei olnud ametid võtnud vastu eraldi rahastamisotsuseid ning iga-aastased tööprogrammid ei sisaldanud vajalikku teavet²⁵, et lugeda need toetusmeetmete jaoks kehtivateks rahastamisotsusteks (vt näiteid **7. selgituses**).

- 22 Raamfinantsmääruse artikli 68 lõiked 2 ja 3.
- 23 Rakenduseeskirjade artikkel 188.
- 24 Rakenduseeskirjade artikkel 94 ja raamfinantsmääruse artikkel 68.
- 25 Iga-aastastes tööprogrammides peaks olema märgitud, milliseid kavandatud aastaseid tegevusi rakendatakse raampartnerluslepingute või konkreetsete toetuslepetega, samuti toetuse vorm, eesmärgid ja oodatavad tulemused, kavandatavate toetustegevuste hinnanguline summa ja maksimaalne kaasrahastamise määr.

7. selgitus

Näited iga-aastaste tööprogrammide kohta, mis ei ole kehtivad rahastamisotsused

EEA 2013. aasta tööprogrammid ei sisaldanud hinnangulist summat

2013. aastal allkirjastasid EEA ja Euroopa teemakeskused raampartnerluslepingud neljaks aastaks. Siiski ei sisaldanud asjakohased programmdokumendid (iga-aastane tööprogramm, projektikonkursi kutse) hinnangulist summat.

EIT iga-aastastes tööprogrammides puudus oluline teave teadmisi- ja innovaatikakogukondade toetuste kohta

EIT iga-aastastes tööprogrammides puudus oluline teave konkreetsete iga-aastaste kavandatud toetuslepingute kohta teadmisi- ja innovaatikakogukondadega, samuti puudus teave konkreetsete iga-aastaste toetuste maksimaalsete summade, asjaomaste EIT aastaeesmärkide, oodatavate tulemuste ja näitajate kohta.

Ametid kasutasid toetusi eeskirju laias laastus järgides, kuid teatud juhtudel oli puudujääke toetuste määramisel, ekspertide valimisel ja sisekontrollimenetlustes

Mõnel juhul ei täidetud toetuste valimise ja määramise menetluste käigus aluspõhimõtteid ja püsib potentsiaalse huvide konflikti risk

32

Ametid peavad toetuste määramisel ja määramismenetlusega seotud ekspertide valimisel pidama kinni läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest. Lisaks peavad nad tagama vajalikud meetmed kaitseks võimaliku huvide konflikti eest.

33

Ametid, kes kasutasid finantsmääruse toetuse valimise ja määramise menetlusi (nt EEA, EFSA ja ECDC), täitsid põhimõtteid. Puudusi leiti juhtudel, kui ametid rakendasid konkreetseid ekspertide valimise ja toetuste määramise menetlusi, mis põhinesid asutamismääruse ja alusakti eranditel (nt EIT ja Frontex).

Läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest mittekinnipidamise risk

34

Toetuste suhtes kohaldatakse läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid²⁶. Ameti projektikonkursi kutses määratletud valiku- ja määramismenetlused peavad tagama, et kõiki taotlusi koheldakse võrdselt ning et toetus antakse kutses avaldatud kriteeriumide alusel kõige sobivamale ettepanekule²⁷. Kutses tuleb valiku- ja määramiskriteeriumid selgelt eristada. Valikukriteeriumid peavad võimaldama hinnata taotleja rahalist, erialast ja haldussuutlikkust kavandatud toetatav tegevus lõpule viia. Määramiskriteeriumid peavad muutma võimalikuks esitatud ettepaneku kvaliteedi mõõtmise (võttes arvesse toetatavale meetmele seatud eesmärgid ja prioriteete)²⁸.

35

Kontrollikoda leidis, et Frontex ja EIT olid kasutanud menetlusi, mis põhinesid nende asutamismääruste eranditel. Sellised menetlused ei taga, et amet täidab täielikult läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid (vt üksikasjalikumad teavet **8. selgituses**).

26 Finantsmääruse artikli 125 lõige 1.

27 Rakenduseeskirjade artikli 203 lõige 2 ja artikli 204 lõige 1.

28 Rakenduseeskirjade artikkel 132 ja rakenduseeskirjade artiklid 202 ja 203.

Asutamismääruste eranditel põhinevad konkursikutsemenetlused

Frontex kasutas kahepoolsetel läbirääkimistel läbirääkimismeeskondi

Kooskõlas oma asutamismäärusega ei korralda Frontex ühisoperatsioonide toetuste määramiseks projektikonkurse. Selle asemel sõlmib Frontex otse osalevate riikide ametitega nelja-aastased raampartnerluslepingud. Igal aastal määrab Frontexi operatsioonide osakond mitteametlikult läbirääkimismeeskonnad ning määrab kindlaks aastased vahendid, mis on vajalikud järgmise aasta ühisoperatsioonide jaoks. Seejärel korraldab Frontex osalevate riikidega kahepoolsed läbirääkimised ning määrab kindlaks nende panuse seoses inimressursside ja tehnilise varustusega. Frontexi läbirääkimismeeskondadel on õigus võtta osalevate riikide pakutud ressursid vastu või pidada nende üle uusi läbirääkimisi. Siiski ei teinud ei direktor ega haldusnõukogu otsust meeskonna koosseisu ega nõutavate ressursside kohta. Veelgi enam, direktor ega haldusnõukogu ei ole läbirääkimismeeskondi ametlikult ametisse määranud. Seetõttu ei taga menetlus, mille tulemus on ühisoperatsioonide konkreetset toetused, täielikult läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid.

EIT menetlus teadmis- ja innovaatikakogukondade nimetamiseks

2014. aasta teadmis- ja innovaatikakogukondade projektikonkursi kutses sätestatud kriteeriumid peegeldasid EIT asutamismääruse sätteid teadmis- ja innovaatikakogukondade valimise ja nimetamise kohta²⁹. Siiski kasutati neid kriteeriume nii valimiskriteeriumide (tehniline, haldus- ja finantsvõimekus) kui ka määramiskriteeriumidena (pakutud innovatsioonistrateegia kvaliteet ja potentsiaal), ka alakriteeriumides märgati teatud kattumist. Lisaks ei sätestatud kutses ettepanekutele künnist ärakuulamise etappi pääsemiseks.

Teadmis- ja innovaatikakogukondade nimetamisel võtab EIT juhatus arvesse välisekspertide hindamiskomisjoni tulemust, lõplikku soovituskomisjoni aruannet ja kolme parima kandidaadi juhatuse ees ärakuulamise tulemust. Seoses 2014. aasta kutsega märkis kontrollikoda, et juhatuse hindamine oli kvalitatiivne, ilma punktisüsteemita. Lisaks ei sätestatud ei projektikonkursi kutses ega EIT sisesuunistes, kuidas juhatus peaks erinevate komisjonide hindamistulemusi kaaluma. Need puudused võivad mõjutada kandidaatide võrdset kohtlemist ning kahjustada teadmis- ja innovaatikakogukondade valiku- ja määramisprotsessi mõjusust.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määruse (EÜ) nr 294/2008, millega asutatakse Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (ELT L 97, 9.4.2008, lk 1), artikli 7 lõige 2.

Võimalikud huvide konflikti ohud püsivad

36

Ametit toetustootluste hindamisel abistavaid väliseksperthe valides tuleks pöörata tähelepanu võimalikele huvide konfliktidele³⁰. Osalemiskutse järel tuleb koostada ekspertide nimekirj³¹.

37

Kontrollikoda leidis, et Frontex ja EIT ei olnud piisavalt tegelenud võimalike huvide konfliktidega (vt **9. selgitus**).

30 Rakenduseeskirjade artikli 204 lõige 1. Vt ka kontrollikoja eriaruannet nr 15/2012 „Huvide konfliktide haldamine valitud Euroopa Liidu ametites“ (<http://eca.europa.eu>).

31 Rakenduseeskirjade artikkel 287.

Ekspertide määramine ja võimalik huvide konflikt

Frontexil puudub nõuetekohane huvide konflikte käsitlev poliitika

Kuigi kõik Frontexi töötajad peavad igal aastal allkirjastama huvide deklaratsiooni, puudub ametlik nõue deklareerida huvide konflikti puudumine enne kahepoolsete läbirääkimiste meeskonnas osalemist. Seega ei ole Frontex kehtestanud läbirääkimismeeskondade liikmete suhtes nõuetekohast huvide konflikti poliitikat.

Ekspertide nimetamine EITs

Teadmis- ja innovaaticogukondade ettepanekuid ja äriplaane hindavate väliseksperthe valimiseks kasutab EIT oma finantsmääruse artiklit 89, et teha erand osalemiskutse avaldamisest. Siiski ei ole EIT täielikult kehtestanud sisemenetlusi, et reguleerida selle erandi rakendamist.

Praktikas koostas EIT oma ekspertide nimekirjad, kasutades teiste ELi institutsioonide (peamiselt komisjoni) olemasolevaid ekspertide nimekirju ja andmebaase ning valides isikuid, kes nimekirjas ei olnud, kuid keda olid soovitanud juhatus ja töötajad. Ühe peamise väliseksperdi leping sõlmiti 2014. aasta teadmis- ja innovaaticogukondade projektikonkursi raames otse.

Võimalikke huvide konflikte hindab EIT direktor ja leevendusmeetmete üle otsustatakse juhtumipõhiselt. Puudusid tõendid olukordade, kus ühel eksperdil on samaaegselt mitu kohustust, millest igaühaga võib kaasneda potentsiaalne huvide konflikt, mõjusa hindamise kohta. Need puudujäägid suurendavad mittediskrimineerimise ja võimaliku huvide konflikti põhimõtete rikkumise ohtu.

Ametid parandasid üldiselt toetuste rakendamist ja järelvalvet, kuid endiselt esineb mõningaid puudusi

38

Maksetele tuleb kohaldada eel- ja järelkontrolli, et kinnitada, et need on kooskõlas kohaldatavate sätetega ja et usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet on rakendatud³². Piirmäära ületanud toetuste korral on kohustuslik kontrollitõend, mille on meetme finantsaruannete kohta väljastanud volitatud sõltumatu välisaudiitor või avaliku sektori asutuse ametnik³³. Hüvitatakse ainult tegelikud ja vajalikud kulud, mille toetusesaaja on meetme raames kandnud ja mis on meetme eelarves märgitud³⁴.

Eel- ja järelkontrollid

39

Kontrollikoda esitas märkusega arvamuse EIT ja Frontexi 2012. ja 2013. aasta raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute kohta, kuna puudusid toetusmaksete eel- ja järelkontrollid. EEA ja ECDC puhul täheldati sama, kuid nendel juhtudel oli auditiarvamus märkusteta. Selle tulemusena tugevdasid auditeeritud ametid märkimisväärselt oma kontrollimenetlusi ning on samuti vaadanud üle järelkontrollipoliitika ja auditistrateegiad. Vaatamata sellele, et kontrollikoja finants- ja vastavusauditite alusel koostatud 2014. aasta auditiarvamus kõikide ametite kohta oli märkusteta, täheldati jätkuvaid puudusi toetusmaksete kontrollimenetlustes. Konkreetsed näited jätkuvate süsteemipuuduste kohta on toodud **10. selgituses**.

32 Raamfinantsmääruse artikkel 45.

33 Rakenduseeskirjade artiklis 207 nõutakse kontrollitõendit toetusmeetmete korral, mis on suuremad kui 750 000 eurot, ning tegevustoetuste korral, mis on suuremad kui 100 000 eurot. Mõni amet kasutab oma sisepoliitikas madalamaid piirmäärasid.

34 Finantsmääruse artikkel 126.

Näited puudustest toetuste järelkontrollimenetlustes

EEA

Üks teemakeskus esitas tegevuste lõpliku kuluaruande, kus üks partner oli deklareerinud 180 000 euro suurused kulud aasta kohta, mis lõppes 31. detsembril 2013. Järelkontrolli käigus leiti vigu partneri töötajate deklareeritud brutopalga arvutamise meetodis (enam kui 40% loeti toetuskõlbmatuks), kuid kogu summa maksti siiski välja.

Frontex

Õhu-, mere- või maapiiri seire ühisoperatsioonide käigus tehtud tegevuste aruannete pikkus, struktuur ja sisu on osalevate riikide kaupa erinev. See takistas kulunõuete tõhusat eelkontrolli.

ECDC

ECDC toetustega rahastatud 2012. ja 2013. aasta tegevuste esimesed järelkontrollid toimusid 2014. aastal. Auditeeriti kuut toetusmenetlust, mis hõlmasid nelja toetusesaajat. Järelkontrollis leiti, et ühe toetusesaaja korral oli tõendite hulk ebapiisav, et määrata kindlaks meetme otsene kulu. Tegelikult olid toetusesaaja töötajad palgatud tegelema mitme projektiga ning ei kasutatud ühtegi ajaarvestussüsteemi. See näitab, et eelkontrolli süsteemi peaks järelauditi tulemuse valguses veelgi parandama.

Muud sisekontrolli puudused

40

Kontrollikoda leidis, et keskmiselt kirjutati ajavahemikul 2012–2014 EIT toetuslepingud alla kolm kuud pärast kalendriaasta algust. 2015. aasta toetuslepingud kirjutati alla alles juunis 2015.

41

2013. ja 2014. aastal allkirjastas EEA viie Euroopa teemakeskusega raampartnerluslepingud, mis kehtivad kuni 2018. aastani. EEA ei ole raampartnerluslepingute kogu ajavahemiku eelarvet hinnanud ega seda avaldanud. Seega ei ole kehtestatud rahastamise ülempiiri. Hetkel on raampartnerluslepingute kulutused teatud toetuslepingute korral piiramatud, kuigi nende üle tehakse iga-aastast järelevalvet.

Kuigi toetused aitasid üldiselt kaasa auditeeritud ametite poliitika rakendamisele, ei suutnud ametid luua piisavaid järelevalvesüsteeme, et mõõta nende toetustega rahastatud tegevuste üldist mõjusust ning järelhindamised kas puudusid või olid ebatäielikud

35 Raamfinantsmääruse artikli 29 lõige 4.

36 Raamfinantsmääruse artikli 32 lõige 3.

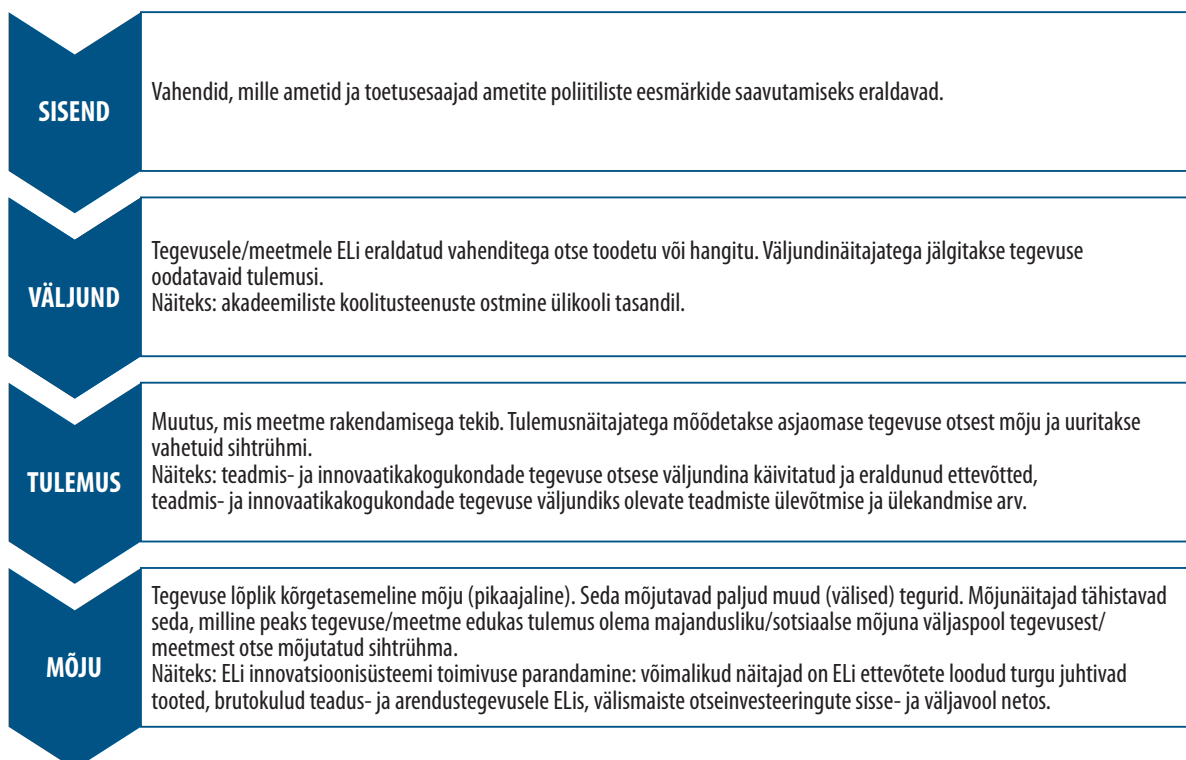
Peamiste tulemusnäitajate puudumine

42

Iga meetme korral tuleb eesmärkide saavutamist jälgida tulemusnäitajate abil³⁵. Tulemusnäitajad peavad sisalduma ametite iga-aastastes tööprogrammides³⁶ (vt **joonist 3** näitajate kohta).

Joonis 3

Näited sisendi-, väljundi-, tulemus- ja mõjunäitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni suuniste „Horisont 2020 näitajad: Horisont 2020 tulemuste ja mõju hindamine“ põhjal.

43

Kuigi auditeeritud ametid määratlesid oma mitmeaastastes ja iga-aastastes tööprogrammides toetustegevuste kohta teatud põhilised väljundit käsitlevad tulemusnäitajad, ei ole nad määratlenud RACER-tulemusnäitajaid³⁷ tulemuste ja mõju kohta. Seega ei saanud nad teha järelevalvet toetusmeetmete sidususe ja mõjususe üle ega mõõta saavutatud tulemusi ja mõju.

44

Frontexi iga-aastased tööprogrammid sisaldasid 38 tulemusnäitajat selle tegevuste ja toimingute järelevalveks, kuid aruandluses kasutatakse ainult mõnda neist. Ükski sel viisil kasutatud peamistest tulemusnäitajatest ei mõõda adekvaatselt ameti toetustega rahastatud tegevuste mõjusust. Tulemusnäitajate suur arv võrreldes tegelikult aruandluseks analüüsitud väheste näitajatega kahjustab Frontexi järelevalve- ja aruandlussüsteemi.

45

EIT ei ole veel loonud oma tegevuste ning teadmise- ja innovaatikakogukondade tegevuste järelevalveks terviklikku hindamissüsteemi, nagu see on nõutud ETI asutamismääruse, Horisont 2020 määruse ja EIT strateegilise innovatsioonikavaga³⁸. EIT peamised tulemusnäitajad keskenduvad jätkuvalt sisenditele või väljunditele, mitte tulemustele ja mõjule. Teadmiste kolmnurga kaudu loodud sünergia mõju innovatiivsusele ei ole seega võimalik hinnata.

Järelhindamise puudumine või ebatäielik järelhindamine

46

Mõjususe ja otsuste tegemise parandamiseks peaksid ametid oluliste tegevuste korral viima läbi järelhindamise³⁹. Iga-aastaselt rahastatava tegevuse tulemusi tuleb hinnata vähemalt iga kuue aasta järel⁴⁰. Hinnangutes tuleks analüüsida mitmeaastaste toetusmeetmete ja korduvate iga-aastaste toetusmeetmete tulemusi, et veenduda, et need olid seatud eesmärkidega kooskõlas⁴¹.

47

Siiski ei ole auditeeritud ametid alati järelhindamisi läbi viinud ning need, kes seda tegid, ei kasutanud hindamistulemusi toetustega rahastatud tegevuste järelevalve ja aruandluse parandamiseks.

37 Asjakohased (eesmärgiga seotud), heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad.

38 Määruse (EÜ) nr 294/2008 artikkel 7a.

39 Raamfinantsmääruse artikli 29 lõige 5 ja rakenduseeskirjade artikli 18 lõige 3.

40 Rakenduseeskirjade artikli 18 lõike 3 punkt b.

41 Rakenduseeskirjade artikli 18 lõige 3.

48

2013. aastal viis EFSA läbi järelhindamise oma toetuste ja hangete mõju kohta. Hindamistulemuste põhjal rakendas EFSA oma 2014–2016. aasta teaduskoostöö strateegia raames uusi toetuste kontseptsioone (vt punkt 18). Iga-aastased tööprogrammid sisaldasid siiski endiselt ainult ebamääraseid toetuste eesmärke ja põhilisi näitajaid eelarve rakendamise ja väljundite kohta (nt eraldatud / aasta lõpus väljamakstud toetuseelarve proportsioon, kasutusele võetud teadusväljundite arv). Asjakohaste ja tulemustele suunatud peamiste tulemusnäitajate puudumisel ei saanud EFSA jälgida oma varasemate toetusmenetluste mõjusust ning ei saa hinnata oma uute rakendatud toetuskeemide ELi lisaväärtust ega mõjusust.

49

2012. aastal nõudis EEA haldusnõukogu järelhindamist Euroopa teemakeskuste mõjususe kohta. Hinnangus rõhutati sünergia kasutamise olulisust, et saavutada teemavaldkondades tõhususe kasv, samuti rõhutati suurenevat vajadust mitmekülge ja tervikliku keskkonnaandmete analüüsi järele. Samal ajal kui hinnang andis teatud aluse strateegilisteks otsusteks, mis mõjutavad tulevasi toetusi (nt EEA ametisisese spetsialiseeritud IT-võimekuse väljaarendamine integreeritud keskkonnaandmete analüüsiks), ei hinnatud mõjuhindamissüsteemi ei EEA ega teemakeskuste tegevuste puhul.

50

Järelhindamised peavad olema piisavalt täielikud, et hinnata strateegiliste eesmärkide saavutamist. Frontex ega ECDC ei ole saanud selleks liikmesriikidelt vajalikke andmeid. Lisaks ei toonud kumbki amet seda põhiküsimust välja ei oma järelhindamistes ega siseanalüüsides. Selle tulemusena ei täitnud nad oma kohustust määrata oma toetusmeetmetele asjakohased strateegilised eesmärgid ja kehtestada mõjus (tulemustele suunatud) järelevalve- ja aruandlussüsteem, mille peamised tulemusnäitajad on asjakohased ja mõõdetavad.

51

Selle olukorra mõju ECDC ja Frontexi toetustegevusele on kirjeldatud **11. selgituses**.

Näited puudulike järelhindamiste kohta

Suutmatus mõõta ECDC toetustegevuse mõjusust

ECDC mandaat hõlmab koolitusprogrammide toetamist ja koordineerimist, aitamaks liikmesriike ja komisjone piisava arvu väljaõppinud spetsialistide tagamisel, eriti epidemioloogilise seire ja väliuuringute osas, ning suutmaks defineerida tervisekaitsemeetmeid haiguspuhangute ohjeldamiseks⁴².

Retsenseeritud teaduskirjanduses soovitatakse proportsiooni üks epidemioloog 100 000 inimese kohta. ELis, mille rahvaarv on üle 500 miljoni inimese, tähendab see, et vaja on umbes 5000 epidemiologi. Hinnangute põhjal peaksid ECDC ja liikmesriigid igal aastal koolitama umbes 500 stipendiaati. ECDC-l puudub teave igal aastal liikmesriikides tegelikult koolitatavate stipendiaatide ning hetkel ELis aktiivsete epidemioloogide kohta. Selle tulemusena ei saa ECDC jälgida oma toetustega rahastatud koolitustegevuse mõjusust.

Suutmatus mõõta Frontexi toetustegevuse mõjusust

Frontex koordineerib ühisoperatsioone Schengeni riikidega, mis võib hõlmata Schengeni riikide aitamist humanitaarpäästeoperatsioonidega merel.

2014. aastal registreeris Frontex oma erinevate operatsioonide käigus umbes 340 000 ebaseaduslikku Schengeni alale sisenejat. Sisenejate staatuse määratlemise eest (varjupaik antud, tagasi saata, varjab ennast) vastutavad liikmesriigid. Siiski on andmevahetus selles valdkonnas Frontexi ja liikmesriikide vahel ebapiisav. Seetõttu ei ole võimalik hinnata Frontexi toetustega rahastatud ühisoperatsioonide mõjusust.

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 851/2004, millega asutatakse haiguste ennetuse ja tõrje Euroopa keskus (ELT L 142, 30.4.2004, lk 1), artikli 9 lõige 6.

52

Audit näitas, et toetused ei ole alati olnud kõige sobivam vahend ametite ülesannete ja poliitiliste eesmärkide täitmiseks. Auditist selgus ka, et, ametid haldasid toetusi eeskirjadega laias laastus kooskõlas, välja arvatud konkreetsete toetuste valimismenetluste korral. Toetused aitasid üldiselt küll kaasa ametite poliitikaeesmärkide rakendamisele ja edendasid koostööd liikmesriikide avaliku sektori organitega, kuid ametid ei mõõtnud ELi lisaväärtust ja nende toetustega rahastatud tegevuste üldist mõjusust. Järgnevad soovitused on suunatud kõigile ametitele ja muudele toetusi kasutavatele või seda tulevikus teha plaanivatele organitele.

Toetuste rahastamisvahendite asjakohane kasutamine

53

Enamik auditeeritud ameteid ei ole pööranud piisavalt tähelepanu sellele, kas toetuste kasutamine oli konkreetse ülesande või tegevuse rakendamiseks kõige mõjusam ja tulemuslikum vahend (vt punktid 17–19) või oleksid muud võimalused, nagu riigihanked, teenustaseme lepingud või koostöölepingud, olnud sobivamad või majanduslikult kasulikumad (vt punktid 20–23). Lisaks esineb ebatõhusust seoses valitud toetusmenetluse või toetuse vormiga (vt punktid 24–27).

1. soovitus

Enne toetusmenetluste algatamist peaksid ametid uurima, kas toetused on kõige mõjusam vahend. Lihtsustatud kuluvõimalusi ja otsesest määramist tuleks kasutada alati, kui see on põhjendatud.

Alati, kui ametid kasutavad konkreetse tegevuse rahastamiseks toetusi, peaks see põhinema põhjalikul analüüsil ameti vajaduste, saavutada soovitava ELi lisaväärtuse, võimalike toetusesaajate ning kulutõhususe tagamiseks vajaliku konkurentsitaseme kohta. Ametid peaksid kasutama lihtsustatud kuluvõimalust alati, kui see on asjakohane. Toetused tuleks määrata ilma projektikonkursita (st otse), kui see on põhjendatud rakenduseeskirjade artikliga 190. Ametid peaksid kehtestama selged suunised ja kriteeriumid, et aidata konkreetse ülesande või tegevuse rakendamiseks valida kõige mõjusam, tõhusam ja majanduslikult kasulikum vahend.

Rakendamise tähtaeg: nii ruttu kui võimalik.

Toetusmeetmete iga-aastane planeerimine

54

Auditeeritud ametite mitmeaastastes ja iga-aastastes tööprogrammides puudusid konkreetsed, mõõdetavad ja ajalised eesmärgid kavandatud toetusmeetmete tulemuste kohta. See puudus kahjustab ametite võimekust kooskõlastada nende (iga-aastased) toetustegevused nende mitmeaastaste programmdokumentide strateegiliste eesmärkide ja nende asutamismääruse mandaadiga (vt punktid 28–29). Tööprogrammidest puudus tihti oluline teave kavandatava projektikonkursi kohta. Sellistel juhtudel ei kujuta iga-aastane tööprogramm endast ameti toetusmeetmete jaoks kehtivat rahastamisotsust (vt punktid 30–31).

2. soovitus

Ametite tööprogrammides peaks olema märgitud, milliseid tegevusi toetustega rakendatakse, konkreetsed eesmärgid ja tulemused, mida toetusmeetmetega saavutada loodetakse, samuti kavandatud finants- ja inimressursid, mis on vajalikud toetusmeetmete rakendamiseks.

Iga-aastase tööprogrammi kehtestamisel peaksid ametid määratlema oma toetusmeetmetele konkreetsed tulemustele suunatud eesmärgid, mis peavad olema selgelt kooskõlas nende asutamismääruse mandaadi ja strateegiliste eesmärkidega. Selleks, et rahastamisotsus oleks nõuetekohane, peavad ametid iga-aastastes tööprogrammides märkima toetusmeetmete rakendamiseks heakskiidetud finants- ja inimressursid (eelarverida ja eraldised), samuti peamise teabe kavandatava projektikonkursi kohta (valimise ja määramise kriteeriumid, maksimaalne toetussumma, maksimaalne võimalik kaasrahastamise määr, ajakava). Mitmeaastaste raampartnerluslepingute korral tuleb konkreetsete toetuste kohta määratleda iga-aastased prioriteedid ja oodatavad tulemused.

Rakendamise tähtaeg: 2018. aasta tööprogrammid.

Toetuse määramise menetlus

55

Puudusi leiti juhtudel, kui auditeeritud ametid rakendasid konkreetseid ekspertide valimise ja toetuste määramise menetlusi, mis põhinesid asutamismääruse eranditel (nt EIT ja Frontex). Selle tulemusena ei ole täielikult käsitletud võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja huvide konflikti vältimise põhimõtteid ohustavaid riske (vt punktid 34–37).

3. soovitus

Konkreetseid toetusmenetlusi kasutavad ametid peaksid kehtestama ametlikud sisemenetlused, milles peetakse kinni läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest ning mis kaitsevad võimalike huvide konfliktide eest.

Juhul, kui ameti asutamismäärus erineb finantsmäärusest, peaks amet kehtestama erandi rakendamiseks ametlikud sisemenetlused. Sisemenetlustega tuleb eelkõige tagada:

- läbipaistvus: vastutav amet (eelarvevahendite käsutaja / juhatus) peab toetusmenetlustega seotud ametisisesed töötajad ametlikult ametisse nimetama ja neile volitused andma; konsensusaruannetes tuleb kõiki tähtsamaid otsuseid selgelt põhjendada; iga hindamisetapi kohta tuleks projektikonkursi kutses avaldada aluskriteeriumid ja hindamisetapi suhteline osakaal;
- kandidaatide võrdne kohtlemine: teavitada ühtlustatud metoodikatest ja künnistest kõiki valimiskomisjoni/komitee liikmeid; kehtestada selgelt eristatud toetuskõlblikkus-, valiku- ja edukaks kuulutamise kriteeriumid; määrata toetuse valiku- ja edukaks kuulutamise kriteeriumid, mis ei ole liiga konkreet- sed ega liiga ebamäärased; ei tohi määrata väliseksperte otse; tuleb määrata ettepanekutele künnised lõplikku ärakuulamise etappi pääsemise kohta, mis tuleb avaldada konkursikutses;
- huvide konflikti puudumine: välisekspertide, ametiseste töötajate ja juhatu- se liikmete kohta, kes osalevad valiku- ja edukaks kuulutamise menetlustes, tuleb sätestada ametlik huvide konflikti poliitika; poliitikas tuleks huvide konflikti küsimused liigitada, võttes arvesse mitme väiksema huvide konflikti kogumõju, ning määrata kindlaks mõjusad leevendusmeetmed.

Rakendamise tähtaeg: nii ruttu kui võimalik.

Eel- ja järelkontrollid

56

Kuigi auditeeritud ametid on parandanud oma toetuste rakendamise ja järelevalvemenetlusi, on sisekontrollisüsteemis endiselt puudusi (vt punktid 39–41).

4. soovitus

Ametid peavad tugevdama oma toetusprojektide rakendamise kontrollisüsteemi.

Ametid peavad toetusesaajatele kehtestama standardsed aruandlusnõuded, et järelevalvesüsteem oleks tõhus ja mõjus. Järelekontrollide tulemused tuleb vaadata üle vähemalt igal aastal, et teha kindlaks ja lahendada võimalikud süstemaatilised probleemid eelkontrollisüsteemis. Raampartnerluslepingutes tuleb märkida maksimaalne toetussumma. Konkreetsed lepingud, millega rakendatakse korduvaid toetusi, ja raampartnerluslepingud tuleb allkirjastada enne toetusmeetmete kavandatud algust, välja arvatud juhul, kui see on nõuetekohaselt põhjendatud.

Rakendamise tähtaeg: nii ruttu kui võimalik.

Peamised tulemusnäitajad ja järelhindamised

57

Auditeeritud ametid määratlesid oma tööprogrammides küll toetustegevustele teatud põhilised väljundit käsitlevad tulemusnäitajad, kuid ei ole määratlenud asjakohaseid peamisi tulemusnäitajaid tulemuste ja mõju hindamiseks. Lisaks ei ole nad viinud läbi oluliste tegevuste järelhindamisi või ei ole nende tulemuste põhjal parandanud ei oma toetustega rahastatud tegevuste järelevalvet ega aruandlust. Lisaks ei tunnistanud mõnes hinnangus peamiste andmete puudumist liikmesriikidelt. Selle tulemusena ei saanud ametid teha järelevalvet ei oma toetusmeetmete sidususe ega mõju üle ning aruanded ei kajastanud saavutatud tulemusi ja mõju asjakohaselt (vt punktid 42–51).

5. soovitus

Ametid peaksid looma toetuste järelevalve ja aruandluse süsteemid, mis põhinevad tulemustele ja mõjule suunatud peamistel tulemusnäitajatel ning järelhindamise tulemustel.

Iga mitmeaastastes ja aastastes tööprogrammides määratletud eesmärgi kohta peaksid ametid töötama välja vähemalt ühe asjakohase peamise tulemusnäitaja mõju ja tulemuste mõõtmiseks. Lisaks peaksid ametid viima läbi oluliste toetusmeetmete järelhindamised (kaasa arvatud igal aastal rahastatavad korduvad toetustegevused), võttes arvesse oluliste andmete ja teabe saamise vajadust seotud liikmesriikidelt, et tagada, et meetmed on kindlaksmääratud strateegiliste eesmärkidega kooskõlas.

Rakendamise tähtaeg: 2018. aasta tööprogrammid.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 2. märtsi 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Auditeeritud projektikonkursside valim (2013–2015)

Ameti nimetus	Protseduuri liik	Nimetus	Toetuslepingu allkirjastamise kuupäev	Toetuse eelarve (eurodes)
EFSA	Projektikonkurss	Peamises kariloomaliigis seroloogilise levimuse ja <i>toxoplasma gondii</i> lihas esinemise vaheline suhe	GP/EFSA/BIOHAZ/2013/01	400 000
EFSA	Projektikonkurss	Andmete kogumine, et toetada pestitsiidide kumulatiivse hindamise rühmade loomist	GP/EFSA/PRAS/2013/02	160 000
EFSA	Projektikonkurss	Mütotoksiinidega kokkupuute biomarkerid peamiselt deoksüriivaleenooli jaoks – andmete kogumine ja loomine	GP/EFSA/CONTAM/2013/04	300 000
EFSA	Projektikonkurss	Läbivaadatud FCMi eelnõu mõju uurimine rahvatervisele ja selle tagajärjed haldusele	GP/EFSA/FIP/2013/01	250 000
EFSA	Projektikonkurss	Andmed troopaalkaloidide esinemise kohta toidus ja söödas	GP.EFSA.BIOCONTAM.2014.01	530 000
EFSA	Projektikonkurss puudus, art 190 1c	Partnerluse raamlepingu rakendamine – 15.12.2014 allkirjastatud pestitsiidide kumulatiivse riskihinnangu regulatiivse rakendamise toetamine	GP/EFSA/PRAS/2014/02	400 000
EFSA	Projektikonkurss puudus, art 190 1c	Mitmeaastased teabekeskuste toetuslepingud	BELGIA – TEABEKESKUSE LEPING 2015	45 000
ECDC	FPA avalik projektikonkurss	Vaksineerimisprogrammide seire Euroopa Liidus ja EEA/EFTA riikides: teabe jagamine toimivuse parandamiseks	GRANT/2013/001	1 600 000
ECDC	FPA piiratud projektikonkurss	EPIETi stipendiumiprogrammi korraldamine	GRANT/2013/002	6 000 000
ECDC	FPA avalik projektikonkurss	Euroopa tuberkuloosi referentlaborite võrgustik (ERLTB-võrk) – tugevdamiseks tuberkuloosi diagnoosimist, ravimitundlikkuse testimist ja Euroopa Liidu tasemel kooskõlastamist	GRANT/2013/003	800 000
ECDC	FPA projektikonkurss	EPIETi stipendiumiprogrammi korraldamine	GRANT/2014/001	6 000 000
ECDC	FPA projektikonkurss	EPIETi stipendiumiprogrammi teaduslik kooskõlastamine (epidemioloogia ja rahvatervise mikrobioloogia (EUPHEM) harud)	GRANT/2014/002	3 000 000
EEA	FPA projektikonkurss	Linnade, maakasutuse ja pinnase Euroopa teemakeskus 2015–2018	EEA/NSV/14/001-ETC/ULS	E/K
EEA	FPA projektikonkurss	Rohelise majanduse jäätmete ja materjalide Euroopa teemakeskus 2014–2018	EEA/IEA/13/003-ETC/WMGE	E/K
EIT	FPA projektikonkurss	Teadmis- ja innovaatikakogukond, tervislik eluviis ja aktiivselt vananemine	E/K	E/K
EIT	FPA projektikonkurss	Teadmis- ja innovaatikakogukond, toomaterjalid	E/K	E/K

Frontex ei korralda projektikonkursside. Amet peab igal aastal otse osalevate riikide ametitega läbirääkimisi, milles käsitletakse inimressursse ja tehnilise varustuse nõudeid eelseisvaks aastaks.

Auditeeritud toetusmaksete ülekannete valim (2013–2015)

Ameti nimetus	Ametlik eelarvepunkt	Rahastusallikas	Tehingu aasta	Maksetüübi kood	Toetusesaaja	Makse vastuvõetud summa (eurodes)
EFSA	B3-010	C1	2013	Löplik	(OSTERREICHISCHE AGENTUR FÜR GESUNDHEIT UND ERNÄHRUNGSSICHERHEIT GMBH) AUSTRIA TERVISE JA TOIDUOHUTUSE AGENTUUR	57 125,40
EFSA	B3-110	C1	2013	Löplik	(NEMZETI ELELMISZERLANC-BIZTONSÁGI HIVATAL) RIIKLIK TOIDUAEHOLA OHUTUSE AMET	327 865,88
EFSA	B3-110	C1	2013	Löplik	ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELL'ABRUZZO E DEL MOLISE G. CAPORALE ENTE	32 160,00
EFSA	B3-010	C1	2014	Löplik	INSTITUT SCIENTIFIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE WETENSCHAPPELIJK INSTITUUTVOLKSGEZONDHEID WISSENSCHAFTLICHESINSTITUT FÜR VOLKSGESUNDHEIT IPH	86 012,72
EFSA	B3-110	C1	2014	Löplik	STICHTING DLO STICHTING DIENST LANDBOUWKUNDIG ONDERZOEK	59 276,45
EFSA	B3-110	C1	2013	Löplik	SUURBRITANNIA JA PÕHJA-IIRI ÜHENDKUNINGRIIK	45 787,83
EFSA	B3-110	C1	2014	Löplik	(ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTO EVIRA) SOOME TOIDUOHUTUSAMET EVIRA	54 871,30
ECDC	B03002	C1	2013	Eelmaksed	ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA	70 362,56
ECDC	B03002	C8	2014	Löplik	ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA	73 264,06
ECDC	B03003	C1	2014	Eelmaksed	NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO PANSTWOWY ZAKLAD HIGIENY	35 955,64
ECDC	B03003	C8	2015	Löplik	NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO PANSTWOWY ZAKLAD HIGIENY	13 881,00
ECDC	B03003	C8	2014	Löplik	MINISTERIE VAN VWS AGENTSCHAP RIVM	148 925,66
ECDC	B03003	C8	2014	Löplik	INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	101 937,18
ECDC	B03003	C8	2014	Löplik	INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	51 749,50
ECDC	B3-003	C8	2013	Löplik	SUURBRITANNIA JA PÕHJA-IIRI ÜHENDKUNINGRIIK	242 090,00
ECDC	B3-003	C8	2013	Löplik	(SMITTSKYDDSSINSTITUTET SMI) ROOTSI NAKKUSHAIGUSTE TÕRJE INSTITUUT	100 476,59
ECDC	B3-003	C8	2013	Löplik	MADALMAADE KUNINGRIIK	149 687,00
ECDC	B3-002	C8	2013	Löplik	TERVISEKAITSEAMETI KIIRGUS-, KEEMILISTE JA KESKKONNAOHTUDE KESKUSE KIIRGUSKAITSE OSAKOND	200 000,00
ECDC	B3-002	C8	2014	Löplik	SUURBRITANNIA JA PÕHJA-IIRI ÜHENDKUNINGRIIK	228 599,60
ECDC	B03003	C8	2014	Löplik	NORRA RAHVATERVISE INSTITUUT	71 129,00
EEA	B3-331	C8	2013	Löplik	(RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEIDEN MILIEU) RIIKLIK RAHVATERVISE JA KESKKONNA INSTITUUT	644 948,90
EEA	B3-332	C8	2013	Löplik	(CENIA, CESKA INFORMACNI AGENTURA ZIVOTNIHO PROSTREDI CENIA) TŠEHI KESKKONNATEABEAMET	420 000,00

Ameti nimetus	Ametlik eelarvepunkt	Rahastusallikas	Teingu aasta	Maksetüübi kood	Toetusesaaja	Makse vastuvõetud summa (eurodes)
EEA	B3-334	C8	2013	Lõplik	UNIVERSIDAD DE MALAGA	132 938,52
EEA	B3-336	C8	2013	Lõplik	CENTRO EURO-MEDITERRANEO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI SCARL MCC	174 039,47
EEA	B03540-R0-GISC	R0	2013	Lõplik	RIVM RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEUAGENT-SCHAP MIN VOLKS	44 290,00
EEA	B3-331	C1	2013	Vahe	MADALMAADE KUNINGRIIK	1 505 000,00
EEA	B3-333	C1	2013	Vahe	MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE	787 500,00
EEA	B3-331	C8	2014	Lõplik	MADALMAADE KUNINGRIIK	2 070 068,76
EEA	B3-332	C8	2014	Lõplik	(CENIA, CESKA INFORMACNI AGENTURA ZIVOTNIHO PROSTREDI CENIA) TŠEHHI KESKKONNATEABE AMET	1 460 000,00
EEA	B3-333	C8	2014	Lõplik	MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE	1 037 850,00
EEA	B3-334	C8	2014	Lõplik	UNIVERSIDAD DE MALAGA	1 159 628,00
EEA	B3-336	C8	2014	Lõplik	CENTRO EURO-MEDITERRANEO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI SCARL CMCC	603 169,26
EEA	B3-436	R0	2014	Lõplik	(AGENCIJA ZA ZASTITU OKOLISA AZO) HORVAATIA KESKKONNAAMET	51 972,00
EEA	B3-436	R0	2014	Lõplik	SAKSAMAA LIITVABARIIK	121 093,00
EEA	B3-436	R0	2013	Eelmaksed	Läti georuumilise teabe amet	15 755,00
EEA	B3-436	R0	2013	Vahe	Läti georuumilise teabe amet	15 755,00
EEA	B3-436	R0	2014	Lõplik	Läti georuumilise teabe amet	7 877,00
EEA	B3-436	R0	2013	Eelmaksed	Norra metsa- ja maastikuinstituut	142 676,00
EEA	B3-436	R0	2014	Vahe	Norra metsa- ja maastikuinstituut	142 676,00
EEA	B3-436	R0	2015	Lõplik	Norra metsa- ja maastikuinstituut	16 344,00
EIT	B3-000	C1	2013	Lõplik	KIC INNOENERGY SE	32 199 586,00
EIT	B3-000	C1	2013	Lõplik	EIT ICT LABS IVZW	24 207 511,05
EIT	B3-000	C1	2013	Vahe	ASSOCIATION CLIMATE-KIC	3 128 841,53
EIT	B3-000	C1	2013	Lõplik	ASSOCIATION CLIMATE-KIC	27 118 969,48
EIT	B3-000	C5	2014	Lõplik	KIC INNOENERGY SE	417 517,00
EIT	B3-000	C1	2014	Lõplik	EIT ICT LABS IVZW	39 241 064,71
EIT	B3-000	C1	2014	Lõplik	KIC INNOENERGY SE	40 100 022,64
EIT	B3-000	C1	2014	Lõplik	ASSOCIATION CLIMATE-KIC	42 096 006,57
Frontex	A-3010	C1	2013	Eelmaksed	Islandi rannavalve	291 217,00
Frontex	A-3010	C8	2014	Lõplik	Islandi rannavalve	305 048,95

Ameti nimetus	Ametlik eelarvepunkt	Rahastusallikas	Tehtingu aasta	Maksetüübi kood	Toetusesaaja	Makse vastuvõetud summa (eurodes)
Frontex	A-3050	C1	2014	Löplik	Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	230 592,05
Frontex	A-3050	C1	2014	Eelmaksed	Sisserände ja naturalisatsiooni teenistus	23 940,00
Frontex	A-3050	C8	2015	Löplik	Sisserände ja naturalisatsiooni teenistus	27 304,20
Frontex	A-3010	C1	2014	Eelmaksed	Soome piirivalve	187 088,79
Frontex	A-3010	C8	2015	Löplik	Soome piirivalve	177 200,71
Frontex	A-3000	C1	2014	Löplik	Ungari politsei peakorter	74 997,35
Frontex	A-3000	C1	2014	Löplik	Föderaalne siseministeerium	129 913,50
Frontex	A-3000	C1	2013	Löplik	POOLA VABARIIK	6649,78
Frontex	A-3000	C8	2013	Löplik	MADALMAADE KUNINGRIIK	26 748,18
Frontex	A-3010	C8	2013	Löplik	PORTUGALI VABARIIK	589 441,25
Frontex	A-3010	C8	2013	Löplik	ITAALIA VABARIIK	297 038,21
Frontex	A-3010	C8	2013	Löplik	HISPAANIA KUNINGRIIK	69 328,22
Frontex	A-3010	C8	2013	Löplik	KREEKA VABARIIK	1 539 693,09
Frontex	A-3020	C1	2013	Löplik	ŠVEITSI KONFÖDERATSIOON	6413,84
Frontex	A-3050	C1	2013	Löplik	AUSTRIA VABARIIK	218 662,39
Frontex	A-3050	C8	2013	Löplik	NORRA KUNINGRIIK	44 593,26
Frontex	A-3050	C1	2013	Löplik	MADALMAADE KUNINGRIIK	14 271,28
Frontex	A-3020	C1	2013	Löplik	ITAALIA VABARIIK	15 824,45
Frontex	A-3000	C1	2014	Löplik	HISPAANIA KUNINGRIIK	11 777,87
Frontex	A-3000	C8	2014	Löplik	SAKSAMAA LIITVABARIIK	26 793,97
Frontex	A-3010	C8	2014	Vahe	ITAALIA VABARIIK	100 697,34
Frontex	A-3010	C8	2014	Löplik	PORTUGALI VABARIIK	504 603,65
Frontex	A-3010	C8	2014	Löplik	KREEKA VABARIIK	429 722,67
Frontex	A-3010	C8	2014	Löplik	ISLANDI VABARIIK	291 218,57
Frontex	A-3010	C8	2014	Löplik	HISPAANIA KUNINGRIIK	160 627,33
Frontex	A-3050	C1	2014	Löplik	HISPAANIA KUNINGRIIK	78 735,84
Frontex	A-3050	C1	2014	Löplik	SUURBRITANNIA JA PÕHJA-IIRI ÜHENDKUNINGRIIK	44 312,15
Frontex	A-3050	C8	2014	Löplik	ITAALIA VABARIIK	193 800,00
Frontex	A-3010	C1	2014	Löplik	HISPAANIA KUNINGRIIK	417 533,43
Frontex	A-3010	C8	2014	Löplik	ITAALIA VABARIIK	33 774,29
Frontex	A-3050	C1	2014	Löplik	SOOME VABARIIK	32 346,26
Frontex	A-3000	C8	2014	Löplik	UNGARI VABARIIK	74 997,35

Kommenteeritud kokkuvõte

IV

Vt allpool EIT ja Euroopa Komisjoni vastuseid viiele soovitusel.

Tähelepanekud

19

2011. aastal läbi viidud hindamise tulemusel antud soovitude alusel koostas ja rakendas EIT 2012. aastal tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi, mis toetab EIT strateegia elluviimise tulemustele orienteeritud seiret. Tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi osana põhineb teadmis- ja innovaaticogukondade varasema tulemuslikkuse hindamine konkurentsivõimelistes läbivaatusmehhanismides muu hulgas alljärgneva kuue peamise tulemusnäitaja tulemuste teadmis- ja innovaaticogukondade ülesel võrdlusel: 1) EIT märgistusega haridusprogrammide atraktiivsus; 2) EIT märgistusega kraadiga lõpetanute arv; 3) inkubeeritud äriideed; 4) loodud idu-/võrsefirmad; 5) teadmiste ülekandmine/kasutuselevõtt; 6) uued või parandatud tooted/teenused/protsessid.

Seetõttu kasutab EIT peamisi tulemuslikkuse näitajaid aktiivselt teadmis- ja innovaaticogukondade üleseks võrdlemiseks, eelkõige iga-aastases konkurentsivõimelise vahendite eraldamise protsessis.

Siiski töötab EIT praegu oma seiresüsteemi parandamise kallal. Olulise sammuna selles suunas võttis EIT nõukogu 3. detsembril 2015 vastu põhjaliku uue seirestrateegia.

20

Mis puudutab EIT-d, siis on oluline rõhutada, et nii *rahastamisvahendi valikut* kui ka temaatilisi valdkondi, kus EIT peab korraldama projektikonkurse, reguleerivad rangelt EIT asutamismäärus¹, EIT rahastamismäärus ja strateegiline innovatsioonikava². Teemaatiliste valdkondade valik põhines eelhindamisel, mille viis läbi Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus – tulevikutehnoloogiate instituut, kus jõuti samuti järeldusele, et toetused on parim elluviimisviis³.

Peale selle ei jäta EIT asutamismääruse artikli 14 lõige 2 ning EIT rahastamismääruse artikli 90 lõiked 2 ja 3 EIT-le manööverdusruumi kaalumaks, kas EIT toetusi teadmis- ja innovaaticogukondadele saaks asendada teiste võimalustega, nagu avalik hange või teenusetaseme kokkulepped, nagu kontrollikoda soovitab.

1 EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EÜ) nr 294/2008, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1292/2013.

2 EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS nr 1312/2013/EL.

3 <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=4479>

29

Kuigi EIT iga-aastane töökava ei sisalda üksikasjalikke tegevuseesmärke, saavutusi, näitajaid ja oodatavaid tulemusi, mida teadmis- ja innovaaticogukonnad peaksid saavutama, on need kirjas teadmis- ja innovaaticogukondade iga-aastastes tegevuskavades, nagu näeb ette EIT asutamismääruse artikli 6 lõike 2 punktis d sätestatud teadmis- ja innovaaticogukondade autonoomsuse põhimõte. EIT kontrollib iga-aastase vahendite eraldamise protsessi käigus, kas teadmis- ja innovaaticogukondade tegevuskavades olevad iga-aastased tegevuseesmärgid aitavad kaasa teadmis- ja innovaaticogukondade mitmeaastase strateegia elluviimisele, mis on sätestatud teadmis- ja innovaaticogukondade strateegilises kavas ja on osa EITga sõlmitud partnerluse raamlepingust. See uuenduslik käsitlusviis erineb teadlikult teiste programmide omast ja seda tuleks vaadelda EIT ühe tugevusena, mis võimaldab käsitleda innovatsiooni tõhusalt ja detsentraliseeritult.

Teadmis- ja innovaaticogukondade mitmeaastased strateegiad kooskõlastatakse EIT jooksva kolmeaastase tööprogrammi strateegiliste eesmärkidega, sest EIT kolmeaastase tööprogrammi III lisa sisaldab tulevikuväljavaadet, strateegilisi eesmärke ning iga teadmis- ja innovaaticogukonna strateegilisi eesmärke ja põhiprioriteete järgneval kolmel aastal. EIT kolmeaastane tööprogramm põhineb lisaks ka EIT strateegilisel innovatsioonikaval.

EIT eesmärgi ja kavandatavate tegevuste üksikasjaliku kirjelduse seoses teadmis- ja innovaaticogukondade rahalise jätkusuutlikkusega leiate EIT iga-aastase tööprogrammi 2016⁴ leheküljelt 21.

Siiski töötab EIT praegu mõjupõhiste tulemusnäitajate koostamise kallal, mis võimaldaksid paremini mõõta teadmis- ja innovaaticogukondade saavutatud innovaaticaalaseid edusamme. Peale selle plaanib EIT koostada ka spetsiifilised tulemusnäitajad, millega mõõta teadmiste kolmnurga lõimimise tulemusi. Lisaks on EIT nõus kajastama oma iga-aastastes tööprogrammides edaspidi rohkem toetustega seonduvat teavet.

31

EIT leiab, et tema iga-aastane tööprogramm juba sisaldab teavet, mis on vajalik põhjendatud rahastamisotsuse tegemiseks.

Konkreetsemalt sisaldab EIT iga-aastase tööprogrammi punkt 5.2 üldist iga-aastast maksimaalset toetussummat, mida teadmis- ja innovaaticogukondadele eraldatakse, ning kaasrahastamise maksimaalset võimalikku osakaalu. Iga-aastane tööprogramm sisaldab ka EIT iga-aastaseid eesmärke, oodatavaid tulemusi ja näitajaid. Mis puudutab teadmis- ja innovaaticogukondi, siis on üksikasjalikud tegevuseesmärgid, saavutused, näitajad ja oodatavad tulemused sätestatud nende iga-aastastes tegevuskavades, mida EIT kontrollib vahendite eraldamise protsessi käigus.

Siiski on EIT nõus kajastama edaspidi oma iga-aastastes tööprogrammides rohkem toetustega seotud teavet, nagu teadmis- ja innovaaticogukondade peamised iga-aastased eesmärgid, temaatilised tegevusvaldkonnad ja kavandatavad tegevused.

33

Vt EIT ja Euroopa Komisjoni vastuseid jaotistele 35 ja 37.

35

EIT on taganud läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtted oma menetlustes, milles rakendatakse EIT asutamismääruse erandeid. EIT püüab ka edaspidi oma menetluste tõhusust ja tulemuslikkust parandada.

⁴ <http://eit.europa.eu/sites/default/files/EIT%20Annual%20Work%20Programme%202016.pdf>

Osaluskutse teadmis- ja innovaaticogukonnale ei tähenda toetuse andmist ning seetõttu ei saa seda võrrelda kontrollikoja soovitatud protsessiga. See on vaid üks samm, mis viib partnerluse raamlepingu sõlmimiseni. Teadmis- ja innovaaticogukonna valimisele järgneb käivitusfaas, kus määratletakse toetuse andmise kriteeriumid ja kontrollitakse neid, mis viib seejärel partnerluse raamlepingu sõlmimiseni. Seejärel antakse toetused, millele järgnevad eraldi menetlused, mida reguleerivad teised sätted.

EIT täiustas oma protsesse veel rohkem ning avaldas 5. oktoobril 2015 läbivaadatud kriteeriumid teadmis- ja innovaaticogukondade 2016. aasta projektikonkursi jaoks. Nagu avaldatud dokumendis on sätestatud, hindab nõukogu iga kriteeriumi kümnepallisüsteemis, mistõttu on maksimaalne võimalik punktiarv 30. Nõukogu hinne arvutatakse iga nõukogu liikme hinnete keskmisena. Nõukogu kuulamisel antud punktide summa lisatakse punktidele, mis saadakse eksperdirühmale tehnilise hindamise etapis. Seejärel valib EIT nõukogu välja projekti, mis saab kõige rohkem punkte maksimaalsest 130 punktist (üks projekt iga teemavaldkonna kohta).

Lähtuvalt 2014. aasta projektikonkursil saadud kogemustest ning protsessi hõlbustamise eesmärgil on teadmis- ja innovaaticogukondade 2016. aasta projektikonkursil ära jäetud lõplike soovitude andmise komisjon.

EIT on seisukohal, et teadmis- ja innovaaticogukondade 2016. aasta projektikonkursil kasutatav läbivaadatud menetlus on täiesti läbipaistev ning tagab kõigi osalejate võrdse kohtlemise.

37

EIT on võimaliku huvide konfliktiga piisavalt tegeleud.

Oluline on märkida, et teadmis- ja innovaaticogukondade projektide hindamise raamistikus määratud 15 eksperdist määrati vaid üks põhieksperdi otse. See oli vajalik seoses erinõuetega ülesande täitmisel, eelkõige süvateadmised EIT teadmis- ja innovaaticogukondade mudelist, lai silmaring ning praktiline arusaam Euroopa üldistest innovatsioonieesmärkidest, samuti praktilised teadmised ja kogemus akadeemilises, teadus- ja ärikeskkonnas. Lisaks läbis ekspert täieliku huvide konflikti kontrolli.

Teadmis- ja innovaaticogukondade projektide hindamise väliseksperdi valimisel teadmis- ja innovaaticogukondade 2014. aasta projektikonkursil hindas EIT hoolikalt iga võimaliku huvide konflikti, järgides programmi „Horisont 2020“ vastavaid sätteid, ning võttis asjakohased meetmed. EIT hinnang ja meetmed on asjakohaselt põhjendatud ja dokumenteeritud. Konkreetselt võttis EIT võimaliku huvide konflikti vältimiseks ekspertide valimisel kasutusele üksikasjalikud sisemised menetlused, mis põhinevad programmi „Horisont 2020“ standardsätetel. Selle põhjal võetud meetmed ulatusid eksperdi protsessist täielikust eemaldamisest kuni osalise eemaldamiseni sõltuvalt tajutud riskist ja huvide konflikti tasemest. Siiski püüab EIT parandada teadmis- ja innovaaticogukondade 2016. aasta projektikonkursil ekspertide valimise protsessi tõhusust ja tulemuslikkust. Kooskõlas Euroopa Komisjoni siseauditi talituse soovitustega loob EIT lähtuvalt nõuetele vastavatest eksperdiprofiilidest varakult EIT-põhise nimekirja võimalikest sobivatest ekspertidest ning kaasab ekspertide valimise protsessi hankespetsialisti. See nimekiri aitab ka varakult ennetada huvide konflikti, sest tuvastatakse võimalikud olemasolevad lepingulised suhted võtmeosalistega vastavas teadmis- ja innovaaticogukonna valdkonnas.

Komisjoni ja EIT vastus

40

Seoses EIT eelarve aastapõhisusega ja asjaoluga, et ELi eelarvet ei võeta tavaliselt vastu enne detsembri keskpaika, ei saa antud aasta toetuslepinguid allkirjastada enne selle aasta 1. jaanuari. Euroopa Kontrollikoda käsitles seda probleemi esimest korda 2011. eelarveaasta aastaaruandes ning EIT edastas selle kohta oma märkused. EIT kohustus vähendada teadmis- ja innovaatikakogukonna tegevuskavades märgitud algusaja ja toetuslepingu allkirjastamise vahelist aega. Selle tulemusena allkirjastati 2013. ja 2014. aasta toetuslepingud kolme teadmis- ja innovaatikakogukonnaga 2013. ja 2014. aasta veebruaris.

2015. aasta oli erandlik, sest teadmis- ja innovaatikakogukonnad palusid uue partnerluse raamlepingu kohaldamisel ajapikendust, et selgitada EIT, teadmis- ja innovaatikakogukondade ja Euroopa Komisjoni vaheliste erisätete mõju programmi „Horisont 2020” eeskirjadele vastavuse kontekstis. Peale selle võttis uue toetuslepingu eelheakskiitmine seoses vajalike õiguslaste konsultatsioonidega tavalisest kauem aega. EIT eeldab, et alates 2016. aastast allkirjastatakse toetuslepingud taas õigel ajal, sest uued partnerluse raamlepingud on siis juba sõlmitud, st 2015. aasta viivitus allkirjastamisel oli erand.

45

EIT nõukogu võttis 3. detsembril 2015 vastu EIT seirestrateegia, millega mõõdetakse algatuse EIT mõju nii selle enda kui ka teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuste ja teadmis- ja innovaatikakogukondade tulemuste kaudu programmi „Horisont 2020” alusel.

Lisaks plaanib EIT kehtestada tulemustele ja mõjule suunatud täpsustatud seiresüsteemi, mis on ette nähtud EIT kolmeaastases tööprogrammis 2015–2017. 2015. aastal alustas EIT nõustamisprojekti eesmärgiga koostada mõjupõhised tulemusnäitajad ning pani selle küsimusega tegelemiseks kokku töörühma, kes peaks oma tööga lõpule jõudma 2016. aastal. Peale selle plaanib EIT koostada ka spetsiifilised tulemusnäitajad, millega mõõta teadmiste kolmnurga loimimise tulemusi. Lähtuvalt uutest tulemusnäitajatest täiendab EIT 2016. aastal tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi ja selle aluseks olevaid peamisi tulemusnäitajaid.

47

Vastavalt EIT asutamismääruse artikli 16 lõike 2 sätetele viidi EIT esimene hindamine läbi 2011. aastal ja järgmine viiakse läbi 2016. aasta lõpuks.

Järeldused ja soovitused

53

Vt EIT ja Euroopa Komisjoni vastuseid jaotistele 17–19, 20–23 ja 24–27.

1. soovitus. EIT nõustub soovituse kohaldatava osaga.

EIT nõustub soovituse järgmise osaga: „*Ametid peaksid kasutama lihtsustatud kuluvõimalusi, kui see on asjakohane.*” Soovituse ülejäänud osa ei ole EIT suhtes kohaldatav meie vastuses kirjeldatud põhjustel.

54

Vt EIT ja Euroopa Komisjoni vastuseid jaotistele 28–29 ja 30–31.

2. soovitus. EIT nõustub soovitusega.

EIT on nõus kajastama oma iga-aastase tööprogrammi eesmärkides edaspidi rohkem kõrgetasemelist toetustega seonduvat teavet. Teadmis- ja innovaatikakogukondade üksikasjalikud tegevuseesmärgid, saavutused, näitajad ja oodatavad tulemused sätestatakse kooskõlas EIT asutamismääruse artikli 6 lõike 2 punktiga d ka edaspidi teadmis- ja innovaatikakogukondade iga-aastastes tegevuskavades, mitte iga-aastases tööprogrammis.

55

Vt EIT ja Euroopa Komisjoni vastuseid jaotistele 34–37.

3. soovitus. EIT nõustub soovitusega osaliselt.

EIT nõustub soovitusega, välja arvatud järgmine lause: „mitte määrata eksperte otse.” Põhjendatud ja erandlikel juhtudel peaks EIT-l olema võimalus määrata eksperte otse.

56

Vt EIT ja Euroopa Komisjoni vastuseid jaotistele 39–41.

4. soovitus. EIT nõustub soovitusega osaliselt.

EIT nõustub soovitusega, välja arvatud järgmine lause: „Partnerluse raamlepingus peaks olema sätestatud maksimaalne summa.” Seitsmeaastastes partnerluse raamlepingutes ei saa ega ole ka mõistlik näidata maksimaalset toetussummat ette.

5. soovitus. EIT nõustub soovitusega.

Kokkuvõte

ECDC väljendab seoses Euroopa Kontrollikoja aruandega heameelt.

Siiski soovib keskus esitada ECDCd käsitlevate osade kohta järgmised märkused.

Tähelepanekud

17

ECDC teeb enne uute projektide algatamist alati nn võimaluste ja väärtuste uuringu (OVS), mida peetakse eelhindamiseks. Enne projektide lisamist aasta tööprogrammi vaadatakse need uuringud läbi. Keskus kavatseb neid uuringuid täiustada, et need võtaksid arvesse kõiki nimetatud aspekte.

23

Kuigi ECDC on arvamusel, et projektide VENICE III ja ERLTB-net finantseerimiseks oli kõige sobivam toetuste mehhanism, möönab keskus, et toetuste mehhanismi kasutamist oleks tulnud paremini dokumenteerida. Edaspidi kavatseb ECDC mehhanismi kasutamist juhtumipõhiselt üksikasjalikumalt põhjendada.

25

ECDC pidas ELi abisaajatele EPIET-stipendiumide määramisel täieliku hindamismenetluse kasutamist parimaks viisiks, mis tagas läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise. 2015. aastal tegi ECDC hangete, toetuste ja lepingute sisekomitee ettepanekuid, kuidas menetlust lihtsustada, säilitades läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise. Muu hulgas pakuti 2016. aasta konkursiks välja otsene toetuste andmise menetlus. Sellega nõustus hiljem ka kontrollikoda. Jaanuarist 2016 rakendatakse uut raampartnerluslepingut otsese toetuste andmise menetluse kaudu.

29

Pärast rahvatervisekoolituse strateegia vastuvõtmist juunis 2015 jätkas ECDC vastavate koolitusvajaduste mõõtmist ELi-ülese koolitusvajaduse hindamisuuringu abil (detsembris 2015). Saadud andmeid analüüsitakse ja vaadatakse praegu koos sidusrühmadega läbi.

31

2016. aasta tööprogrammi lisas on tabel, kus on kavandatud toetuste teave, sh toetuse liik, eeldatav summa ja kestus. 2017. aasta ühtses programmdokumendis esitatakse rohkem teavet, näiteks eesmärgid ja oodatavad tulemused.

39

Kehtiva eelkontrollisüsteemi kohaselt tuleb abisaajalt enne lõppmakse tegemist küsida kas kontrollitõendit või tõendavaid dokumente. ECDC võtab järelkontrollide tulemusi oma eelkontrollimenetluste ajakohastamisel arvesse.

43

ECDC täiustab praegu oma näitajaid, et paremini hinnata toetusmeetmete tulemusi ja mõju.

47

Vt vastus 50. punktile.

50

Et praegu puudub võimalus tulemuslikkuse põhinäitajate abil mõõta liikmesriikides koolitatud epidemioloogide arvu, kogub ECDC mitteametlikult, kuid korrapäraselt aastanäitajaid, mille alusel hinnatakse koolitusvajadusi. Need näitajad (mis ei sisaldu küll haldusnõukogu aruannetes) pakuvad järgmist teavet: 1) igal aastal stipendiumi ELi osa jaoks esitatud üksiktaotluste arv; 2) ELi liikmesriikide poolt igal aastal avaldatud stipendiumikohtade soovid; 3) stipendiaatide tööhõivestaatuse aastaülevaade avalike teabeallikate alusel. Alates 2015. aastast peavad ECDC sidusrühmad aastaküsitluses andma tagasisidet ja hinnanguid toetustest rahastatud koolitustega rahulolu kohta. Vt ka vastus punktile 29.

Järeldused ja soovitused

53

Vt vastused punktidele 17, 23 ja 25.

1. soovitus

ECDC nõustub soovitusega.

54

Vt vastused punktidele 29 ja 31.

2. soovitus

ECDC nõustub soovitusega.

55

ECDC asutamismääruses sellised erandid puuduvad.

3. soovitus

Soovitus ei ole ECDC suhtes kohaldatav.

56

Vt vastus punktile 29.

4. soovitus

ECDC nõustub soovitusega.

57

Vt vastused punktidele 43 ja 50.

5. soovitus

ECDC nõustub soovitusega.

Märkused

Ebasobivad rahastamisvahendid

20

Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadiga projekti GIO Land rakendamiseks sõlmitud delegeerimis- lepingu alusel määratud toetuste korral valis rahastamisvahendi komisjon.

Ühtlasi tuleb märkida, et mõnel juhul (nt Luksemburgi korral) ei määratud toetust, vaid otsustati tõhususe nimel sõlmida teenusleping.

Ameti asutamismäärusega loodi nii amet ise kui ka Euroopa keskkonnateabe- ja -vaatlusvõrk, et pakkuda Euroopa Liidule ja selle liikmesriikidele Euroopa tasandil usaldusväärset ja võrreldavat teavet. Määruses loetletakse võrgustikku kuuluvad partnerorganisatsioonid. Võimalikud rahastamisvahendid (toetuste määramine projektikonkursside kaudu või hankemenetlused) võivad võrgustikus tekitada teatavat konkurentsi ning ohustada ameti ja võrgustiku ülesannete täitmiseks vajalikku koostööd.

22

Euroopa teemakeskuste kontekstis tõstatati asjakohaste rahastamisvahendite küsimus taas kord hindamismenetluse käigus, mis toimus enne projektikonkursside käivitamist 2012. aastal.

Haldusnõukogu eritaotlusel koostatud ülevaatlikus kokkuvõtvas aruandes põhjendas määratud hindamiskomisjon piisavalt ja asjakohaselt rahastamismehhanismi valiku kaalutlusi.

Puudulik toetusmeetod

26

Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamiseks tuleks eelnevalt koguda ja analüüsida partnerorganisatsioonide mitme aasta statistilisi andmeid, varasemaid andmeid või tavapäraseid kuluarvestustavasid kooskõlas finantsmääruse artikli 124 lõikega 2. See tähendaks halduskoormuse üleminekut ja mitte tingimata selle vähenemist.

Kehtestatud ei olnud tulemuste ja mõju SMART-eesmärke

29

EEA kavatses SMART-eesmärgid kehtestada oma 2017. aasta programmdokumentis. Sellegipoolest tuleb märkida, et delegeerimislepingu alusel sõlmitud toetuslepingute korral sätestatakse eesmärgid komisjoni aasta tööprogram- mides ja delegeerimislepingu projektirakenduskavas.

Rahastamisotsused olid puudulikud

31

EEA 2013. aasta tööprogrammis esitati teavet 2013. aastaks majandamiskavades kavandatud tegevusel põhineva eelarvejaotuse kohta ning partnerluse raamlepingute projektikonkursside tingimustes viidati hinnangulisele aastaeelarvele.

Kontrollikoja märkuse alusel võttis EEA haldusnõukogu 25. novembril 2015 vastu rahastamisotsuse koos Euroopa teemakeskuste tegevuskavade rakendamise üksikasjaliku tööprogrammiga 2016. aastaks.

Eel- ja järelkontroll

39

EEA võttis oma kontrollimenetluse tugevdamiseks mitmesuguseid meetmeid, eelkõige töötas amet välja kontrolli-suunised, mis edastati toetuste eelkontrolli tegevatele ressursiametnikele, samuti asjakohased kontrollipõhimõtted, mille eesmärk on tagada kulude hõlmatus ja toetuskõlblikkus.

Kontrollikoja märkuse põhjal on asjaomasele toetusesaajale makstud summa temalt nüüdseks sisse nõutud (vt 10. selgitus).

Muud sisekontrolli puudused

41

Kui Euroopa teemakeskuste kavandatava tegevuse elluviimist otsustatakse ka edaspidi rahastada partnerluse raamlepingute ja toetuste määramise kaudu, täpsustab EEA partnerluse raamlepingute koguperioodi hinnangulise kogueelarve asjaomastes konkursikutsetes.

Tulemuslikkuse põhinäitajate puudumine

43

Kõikide Euroopa teemakeskuste jaoks 2016. aastaks kindlaks määratud tulemuslikkuse põhinäitajad on esitatud põhiväljundite tabelis eeldatavate tulemustena kooskõlas haldusnõukogu 16. detsembril 2015 vastuvõetud rahastamisotsuses sisalduva ajakavaga.

EEA esitab konkreetseid tulemuslikkuse põhinäitajad järgmistes, 2017. aasta vastavates rahastamisotsustes.

Järelkontrolli puudumine või puudulikkus

49

2016. aastal kehtestati tegevuskavade kavandite eelneva ristkontrolli süsteem, mille raames uuritakse Euroopa teemakeskuste sünergia EEA tööprogrammi täitmise sidususe, mõjususe ja tõhususe parandamisel.

EEA hindab enne 2018. aasta lõppu Euroopa teemakeskuste tõhusust, keskendudes muu hulgas Euroopa teemakeskuste tegevuse tulemustele ja mõjule.

Järeldused ja soovitus

Toetuste rahastamise vahendi asjakohane kasutamine

53

Amet hindab tulevaste Euroopa teemakeskuste määramise ettevalmistustöö raames 2018. aastal uuesti Euroopa teemakeskuste rahastamismehhanisme ja ühtlasi muude toetusvormide kasutamise mõju.

Sarnane hindamine toimub ka dialoogis Euroopa Komisjoniga, kui Copernicuse maismaaseire teenuse ja *in situ* komponendi rakendamise delegeerimislepingu kohaste delegeeritud ülesannete täitmise rahastamiseks kavatakse määrata toetused.

1. soovitus

EEA nõustub soovitusega.

Toetusmeetmete aastakavad

54

EEA kavatseb SMART-eesmärgid kehtestada oma 2017. aasta programmdokumendis.

Peale selle täiendab EEA oma tulevasi aasta tööprogramme (alates 2017. aastast) lisateabega eelkõige täidetavate eesmärkide, oodatavate tulemuste, kohaldatavate tulemuslikkuse põhinäitajate ja kavandatavateks toetusmeetmeteks prognoositud eelarveliste vahendite jaotuse kohta, nii et aasta tööprogrammid oleksid rahastamisotsus Euroopa Liidu üldeelarve finantseeskirjade määruse artikli 84 tähenduses.

2. soovitus

EEA nõustub soovitusega.

Toetuste määramise menetlused

55

EEA asutamismääruses sellised erandid puuduvad.

3. soovitus

Soovitus ei ole EEA suhtes kohaldatav.

Eel- ja järelkontroll

56

Mitmesuguste Euroopa teemakeskustega seotud partnerluse raamlepingute sõlmimiseks 2012. ja 2013. aastal alanud projektikonkursside taustal vaatas EEA läbi lepingudokumendid ning kehtestas aruannete standardvormi. Vahepealsel ajal töötas amet välja finantssuunised toetusesaajatele ja eelkontrolli tegevatele ressursiametnikele.

EEA püüab 2016. aastal oma kontrollisüsteemi veelgi tugevdada, tagades sisekontrollinõuete range rakendamise ja arvestades võimalike järelkontrollide tulemusi.

4. soovitus

EEA nõustub soovitusega.

Tulemuslikkuse põhinäitajad ja järelhindamine

57

EEA sätestab toetustega rahastatava tegevuse mõju ja tulemustega seotud asjakohased tulemuslikkuse põhinäitajad 2017. aasta programmdokumendis.

Amet hindab enne 2018. aasta lõppu Euroopa teemakeskuste tõhusust, keskendudes muu hulgas Euroopa teemakeskuste tegevuse tulemustele ja mõjule, et määratleda järelevalve eesmärgil asjaomased tulemuslikkuse põhinäitajad.

5. soovitus

EEA nõustub soovitusega.

Kokkuvõte

III

EFSA korraldas oma toetus- ja hankeprojektide põhjaliku järelhindamise (2. selgitus), kasutab juhendamissüsteemi, et aidata juhtkonnal valida sobivaim rahastamismehhanism, ning on asjakohastel juhtudel kasutanud lihtsustatud kuluvõimalusi (vt punkt 27). Menetlusi, mille abil kontrollitakse rahaliste toetuste kasutamist, täiendati 2015. aasta kevadel.

Seoses soovitusel kasutada tulemustele ja mõjule keskenduvatel tulemuslikkuse põhinäitajatel ning järelhindamise tulemustel põhinevaid järelevalve- ja aruandlussüsteeme, leiab EFSA, et ta saab tööpoolest täiustada programmdokumentides sätestatavaid asjakohaseid mõjunäitajaid.

IV

EFSA märgib, et aruandes esitatud soovitused ei ole konkreetse asutuse kohta.

Tähelepanekud

22

EFSA kasutatakse kuuepunktilist juhendamissüsteemi, et aidata juhtkonnal valida sobivaim rahastamismehhanism.

23

Kui EFSA-le ei esitata rahuldavat taotlust toetusmeetme kaudu, võib ta otsustada sihtrühma laiendada ja valida hankemenetluse, mis on avatud kõikidele huvitatud organisatsioonidele (vältides nõuetekohaselt huvide konflikte).

48

2013. aastal korraldas EFSA ulatusliku sihtotstarbelise järelhindamise oma teadushangete ja -toetuste programmi kohta ning selle panuse kohta EFSA põhiülesannete täitmisesse.

Järeldused ja soovitused

Toetuste rahastamise vahendi asjakohane kasutamine

53

EFSA kasutatakse kuuepunktilist juhendamissüsteemi, et aidata juhtkonnal valida sobivaim rahastamismehhanism.

Kui EFSA-le ei esitata rahuldavat taotlust toetusmeetme kaudu, võib ta otsustada sihtrühma laiendada ja valida hankemenetluse, mis on avatud kõikidele huvitatud organisatsioonidele (vältides nõuetekohaselt huvide konflikte).

1. soovitus

Vastu võetud. EFSA nõustub soovitusega ja on seda varasematel aastatel juba järginud. EFSA on kasutusel kulu-
tõhus juhendamissüsteem, et aidata juhtkonnal valida sobivaim rahastamismehhanism.

Toetusmeetmete aastakavad

54

2015. aastal suurendas EFSA läbipaistvust oma allhangete kavandamises, koostades ühtse hanke- ja toetuskava, mis avaldati ameti veebilehel ja mida ajakohastatakse korrapäraselt.

2. soovitus

Vastu võetud. EFSA nõustub soovitusega ja on seda varasematel aastatel juba järginud, nagu tunnistas Euroopa Kontrollikoda Euroopa Toiduohutusameti 2014. eelarveaasta aruande eelmiste aastate kommentaaride põhjal võetud meetmete tabelis.

Toetuste määramise menetlused

EFSA asutamismääruses sellised erandid puuduvad.

3. soovitus

Ei ole EFSA suhtes kohaldatav.

Eel- ja järelkontroll

56

EFSA on kehtestatud nõuetekohane rahaliste toetuste kasutamise kontrollimise menetlus, milles keskendutakse olulistele elementidele riskipõhise lähenemisviisi alusel. Seda menetlust täiendati 2015. aasta kevadel.

4. soovitus

Vastu võetud. EFSA nõustub soovitusega ja on seda varasematel aastatel juba järginud. EFSA on rahaliste toetuste kasutamise kontrollimiseks kehtestatud kulutõhusad menetlused.

Tulemuslikkuse põhinäitajad ja järelhindamine

57

EFSA korraldas ulatusliku sihtotstarbelise järelhindamise oma teadushangete ja -toetuste programmi kohta ning selle panuse kohta EFSA põhiülesannete täitmisesse (vt punkt 48).

5. soovitus

Vastu võetud. EFSA on soovitust varasematel aastatel järginud seoses järelhindamisega. Amet leiab, et ta saab tõepoolest täiustada programmdokumentides sätestatavaid asjakohaseid mõjunäitajaid.

Tähelepanekud

17

Seadusandja tegi eelhindamise selle kohta, kas agentuuri tegevused lisavad väärtust ning kas on valitud kõige sobivam rakendamisviis, juba 2003. aastal enne Frontexi asutamismääruse vastuvõtmist. Pealegi on Frontexi koordineeritud ühisoperatsioonides kasutatavate tegevusvahendite kulutõhususe eelhindamisel tähelepanuta jäetud poliitiline olukord ja üleskutse operatiivsele solidaarsusele ELi välispiiridel.

20

Frontex rõhutab, et ühisoperatsioonide rahastamiseks võib agentuur oma asutamismääruse artikli 3 lõike 4 kohaselt kasutada vaid toetusi. See tähendab, et agentuuri jaoks saadaolevad rahastamisvahendid on *a priori* piiratud.

Agentuuri asutamismäärust vaadatakse praegu läbi (vt komisjoni teatis COM(2015) 671¹) ja Frontex järgib oma eesmärki laiendada oma rahastamismehhanisme, et need hõlmaksid enamat kui toetused.

22

Võttes arvesse asutamismäärusega kehtestatud piiranguid, uurib Frontex, kas ühisoperatsioonid sisaldavad täiendavaid tegevusi, mida on võimalik rahastada muude rahastamismehhanismidega. Juhul kui sellised tegevused tuvastatakse, kehtestatakse sobivaima rahastamismehhanismi valimiseks asjakohased juhised ja kriteeriumid.

23

Frontexi ülesanne on koordineerida ELi liikmesriikide operatiivkoostööd. Frontexi operatsioonides tuleb esmajärjekorras kasutada liikmesriikide pädevate asutuste tehnilist varustust.

Frontexi määruse artikli 7 lõige 5 näeb ette, et agentuur rahastab tehnilise varustuse kasutamist. Üks võimalus liikmesriikide tehnilisi vahendeid täiustada on hankida eraettevõtjatelt järelevalveteenuseid. Samas ei asenda see täielikult liikmesriikidega tehtavat koostööd.

Kontrollikoja viidatud näide on Frontexi esimene katseprojektijärgne praktiline kogemus. Eralennukite kasutamise tegelikku maksumust ja praktilisi tingimusi hinnatakse raamlepingu rakendamise käigus konkursi taasavamisega.

Siinkohal tuleb märkida, et agentuuril on olnud vastuvõtivate liikmesriikide ametiasutustega probleeme käesoleva raamlepingu alusel õhusõidukite kasutamisega.

26

Koormav hüvitissüsteem on seotud liikmesriikide lähetuste rahastamise tingimuste erinevustega.

Frontex kehtestas koostöös liikmesriikide ekspertidega vahendite jooksvate kulude süsteemi, et kaasfinantseerida ühise nimekirja alusel abikõlblikke kulusid tehniliste varustuse kasutamiseks ning võtta arvesse liikmesriikide erinevate ametiasutuste eeskirju ja riiklikke õigusnorme.

¹ Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2007/2004, määrus (EÜ) nr 863/2007 ja nõukogu otsus 2005/267/EÜ.

29

Tegevuskavade eesmärke tuleb üldjuhul hinnata kvalitatiivselt, sest kvantitatiivne meetod on meelevaldne ning rõhutab sihtväärtuste saavutamist ilma rakendusperioodil esinenud probleemide ja saavutuste ulatusliku hindamiseta.

Frontexi tegevusvaldkonda kuuluva ebaseadusliku migratsiooni suhtes kehtivad kvantifitseerimisel teatud piirangud. Ühisoperatsioonide / otsingu- ja päästeoperatsioonide koordineerimist või (koostöös muude ELi agentuuridega) ebaseaduslikku rännet hõlbustavate organiseeritud kuritegelike võrgustike likvideerimist on keeruline teisendada kvantitatiivseks eesmärgiks. Frontex leiab siiski, et agentuuri operatiivtegevuste vastavust strateegiliste eesmärkidega on võimalik näidata, kasutades pigem kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid eesmärke.

35

Otsustusprotsessis on juba tehtud muudatusi. 2015. aastal peetud iga-aastaste kahepoolsete läbirääkimiste tulemusena andis tegevdirektor läbirääkimistes osalevatele töötajatele kirjaliku volituse.

Ametliku otsustusprotsessiga seoses uurib agentuur võimalusi luua vähemalt kahest üksusest pärinevast kolmest liikmest koosnevaid hindamiskomiteesid.

37

Iga-aastastel kahepoolsetel läbirääkimistel osalenud töötajad allkirjastasid 2015. aasta sügisel erideklaratsiooni, mis kinnitab mis tahes huvide konflikti puudumist.

39

Frontex märgib, et 10. lahtris tuvastatud puudus on seotud jooksvate kulude süsteemi koormava menetlusega. Vt ka meie vastus punktile 26.

44

Iga-aastase aruandluse jaoks arvutatakse ning esitatakse korralduslikult põhinõuandjad.

Juhtimise eesmärgil lepiti kokku piiratud arvus indikaatorites, mis võimaldab juhtorganil agentuuri tööd juhtida.

Kogemused näitasid, et tulemusnäitajate ja seonduvate sihtväärtuste lisamine iga-aastasessse tööprogrammi (nagu seda tehti aastatel 2012 ja 2013) takistavad kõnealuse eesmärgi saavutamist. Seetõttu vähenes ka haldusnõukogule esitatavate aruannete arv.

51

Frontex rõhutas, et kontrollikoja viidatud andmeedastuseks puudub õigusraamistik. Vastavalt kehtivale õigusraamistikule peavad liikmesriigid vastutama ühisoperatsioonide käigus kinnipeetud ja päästetud ebaseaduslikult rändavate inimestega seotud edasiste menetluste eest. Ebaseadusliku rändaja staatuse annavad kõikidel juhtudel hilisemas etapis liikmesriigid. Kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga ei oma Frontex ebaseaduslike rändajatega seotud isikliku teavet ning agentuuril ei ole ka vastavat õigust.

Komisjon soovib 2015. aasta detsembris esitatud ettepanekus COM(2015) 671 olukorda parandada. Ettepanekus uuritakse võimalust tagada agentuurile juurdepääs Euroopa andmebaasidele (nt Schengeni infosüsteem (SIS) ja Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteem (EURODAC)) ja kaalutakse võimalust esitada ettepanekuid muuta õigusakte, millele nimetatud andmebaasid tuginevad.

Kokkuvõte ja soovitused

53

Frontex rõhutab, et ühisoperatsioonide rahastamiseks võib agentuur oma asutamismääruse artikli 3 lõike 4 kohaselt kasutada vaid toetusi. See tähendab, et agentuuri jaoks saadaolevad rahastamisvahendid on *a priori* piiratud.

Agentuuri asutamismäärust vaadatakse praegu läbi. Siiani ei ole seda piirangut aga eemaldatud.

Võttes arvesse asutamismäärusega kehtestatud piiranguid, uurib Frontex, kas ühisoperatsioonid sisaldavad täiendavaid tegevusi, mida on võimalik rahastada muude rahastamismehhanismidega. Juhul kui sellised tegevused tuvastatakse, kehtestatakse sobivaima rahastamismehhanismi valimiseks asjakohased juhised ja kriteeriumid.

Kontrollikoja viidatud eraettevõtjatelt järelevalveteenuste hankimine on Frontexi esimene katseprojektijärgne praktiline näide. Eralennukite kasutamise tegelikku maksumust ja praktilisi tingimusi hinnatakse raamlepingu rakendamise käigus.

Siiski tuleb märkida, et agentuuril on olnud liikmesriikide ametiasutustega probleeme eraettevõtjate teenuste kasutamisel selles valdkonnas.

Koormav hüvitissüsteem on seotud liikmesriikide lähetuste rahastamise tingimuste erinevustega.

1. soovitus

Frontex nõustub soovitusel, kuid selle elluviimine sõltub asutamismääruse muutmise ettepanekuga seotud arutelude tulemusest.

54

Tegevuskavade eesmärke tuleb üldjuhul hinnata kvalitatiivselt, sest kvantitatiivne meetod on meelevaldne ning rõhutab sihtväärtuste saavutamist ilma rakendusperioodil esinenud probleemide ja saavutuste ulatusliku hindamiseta.

Frontexi tegevusvaldkonda kuuluva ebaseadusliku migratsiooni suhtes kehtivad kvantifitseerimisel teatud piirangud. Ühisoperatsioonide / otsingu- ja päästeoperatsioonide koordineerimist või (koostöös muude ELi agentuuridega) ebaseaduslikku rännet hõlbustavate organiseeritud kuritegelike võrgustike likvideerimist on keeruline teisendada kvantitatiivseks eesmärgiks. Frontex leiab siiski, et agentuuri operatiivtegevuste vastavust strateegiliste eesmärkidega on võimalik näidata, kasutades pigem kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid eesmärke.

2. soovitus

Frontex nõustub soovitusega.

55

Otsustusprotsessis on juba tehtud muudatusi. 2015. aastal peetud iga-aastaste kahepoolsete läbirääkimiste tulemusena andis tegevdirektor läbirääkimistes osalevatele töötajatele kirjaliku volituse.

Ametliku otsustusprotsessiga seoses uurib agentuur võimalusi luua vähemalt kahest üksusest pärinevast kolmest liikmest koosnevaid hindamiskomiteesid.

Iga-aastastel kahepoolsetel läbirääkimistel osalenud töötajad allkirjastasid 2015. aasta sügisel erideklaratsiooni, mis kinnitab mis tahes huvide konflikti puudumist.

3. soovitus

Frontex nõustub soovitusega ja on juba osaliselt rakendanud läbipaistvust ja huvide konflikti puudumist käsitlevat osa. Frontex peab arvestama ka solidaarsuse kriteeriumi.

56

Frontex märgib, et 10. lahtris tuvastatud puudus on seotud jooksvate kulude süsteemi koormava menetlusega. Vt ka meie vastus punktile 26.

4. soovitus

Frontex nõustub soovitusega ja jätkab kontrollsüsteemi parandamist.

57

Iga-aastase aruandluse jaoks arvutatakse ning esitatakse korrakohaselt põhinäitajad.

Juhtimise eesmärgil lepiti kokku piiratud arvus indikaatorites, mis võimaldab juhtorganil agentuuri tööd juhtida. Kogemused näitasid, et tulemusnäitajate ja seonduvate sihtväärtuste lisamine iga-aastasessse tööprogrammi (nagu seda tehti aastatel 2012 ja 2013) takistavad kõnealuse eesmärgi saavutamist. Seetõttu vähenes ka haldusnõukogule esitatavate aruannete arv.

Frontex rõhutas, et kontrollikoja viidatud andmeedastuseks puudub õigusraamistik. Vastavalt kehtivale õigusraamistikule peavad liikmesriigid vastutama ühisoperatsioonide käigus kinnipeetud ja päästetud ebaseaduslikult rändavate inimestega seotud edasiste menetluste eest. Ebaseadusliku rändaja staatuse annavad kõikidel juhtudel hilisemas etapis liikmesriigid. Kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga ei oma Frontex rändajatega seotud isikliku teavet ning agentuuril ei ole ka vastavat õigust.

Komisjon soovib 2015. aasta detsembris esitatud ettepanekus COM(2015) 671 olukorda parandada. Ettepanekus uuritakse võimalust tagada agentuurile juurdepääs Euroopa andmebaasidele (nt Schengeni infosüsteem (SIS) ja Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteem (EURODAC)) ja kaalutakse võimalust esitada ettepanekuid muuta õigusakte, millele nimetatud andmebaasid tuginevad.

5. soovitus

Frontex nõustub soovitusel, kuid see sõltub õigusliku raamistiku muudatustest ja liikmesriikidega teabe jagamisest.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(* Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Kolme aasta jooksul (2013–2015) olid ametite kulud toetustele kokku 740 miljonit eurot. Kontrollikoja auditiga uuriti toetuste jagamiseks kohaldatud süsteemide ja kontrolliprotseduuride õiguslikku vastavust ja mõjusust viie ameti puhul, kelle eraldatud toetus moodustab kokku umbes 92% eraldatud toetustest. Kontrollikoda leidis, et üldiselt määrasid ja maksid auditeeritud ametid toetusi kooskõlas eeskirjadega. Enamik auditeeritud ametid ei ole siiski piisavalt kaalunud alternatiivseid rahastamisvõimalusi ja seetõttu ei ole toetused olnud alati parim viis nende eesmärkide saavutamiseks. Lisaks ei ole auditeeritud ametid piisavalt mõõtnud oma toetuste mõjusust.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus