

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

KONTROLLIKODA

Kokkuvõte Euroopa teadusuuringute ühisettevõtete 2016. aasta kohta tehtud kontrollikoja auditite tulemustest

(2017/C 426/01)

SISUKORD

	<i>Punkt</i>	<i>Lk</i>
SISSEJUHATUS	1-6	2
Selgitav taustteave	1-2	2
Teadusuuringute ühisettevõtteid – ELi, tööstusharude ja liikmesriikide vahelised avaliku ja erasektori partnerlused	3-4	2
Teadusuuringute ühisettevõtete ELi eelarved	5-6	2
AUDITI LÄHENEMISVIIS	7-10	3
Praegune auditikord toimib, kuid ei ole tõhus	7-10	3
AUDITITULEMUSED	11-34	3
Märkusetähtsused kõigi ühisettevõtete raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse kohta	11	3
Märkusetähtsused seitsme ühisettevõtte raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta	12-13	3
Kontrollikoda juhib tähelepanu riskidele, mis on seotud ELi panusega ITERi projektikulude katmisel	14-19	3
Kontrollikoja aruannetes esitatud kommentaarid	20-33	4
Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine	21	4
Seitsmenda raamprogrammi lõppetapis ilmnes, et ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerid olid panustanud mõnevõrra vähem kui lubatud	22-24	4
Tööstusharu ettevõtetest partnerid panustasid programmi „Horisont 2020“ algetapis aktiivselt täiendavatesse tegevustesse	25-26	4
Sisekontrollisüsteemid olid üldiselt tulemuslikud ja hoidsid veamäärad allpool 2% piiri	27-33	5
Eelmiste aastate kommentaaride põhjal võetud meetmed	34	5
JÄRELDUSED	35-38	5
LISA. ÜHISETTEVÕTETE TEGEVUSVALDKONNAD, EELARVE JA TÖÖTAJATE ARV		7

SISSEJUHATUS

Selgitav taustteave

1. Kontrollikoda auditeeris alljärgneva kaheksa Euroopa teadusuuringute ühissettevõtte 31. detsembril 2016 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruandeid ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust, ning esitas nende kohta auditiarvamused:

- F4E (ITER) – tuumasünteesienergeetika arendamine;
- BPT – biotoorainel põhinev tööstus;
- Clean Sky – keskkonnasäästliku õhustranspordi tehnoloogiad;
- IMI – innovaatiliste ravimite algatus;
- FCH – kütuseelementide ja vesiniku valdkond;
- SESAR – Ühtse Euroopa Taeva lennuliikluse juhtimissüsteemide alased teadusuuringud;
- ECSEL – elektroonikakomponendid ja -süsteemid;
- S2R – (Shift2Rail) uuenduslikud raudteelahendused.

2. Käesolev kokkuvõttev aruanne annab ülevaate ühissettevõtteid käsitlevates kontrollikoja 2016. aasta iga-aastastes eriaruannetes avaldatud auditite tulemustest (arvamused ja kommentaarid). Kokkuvõtte ei ole ei auditiaruane ega arvamus.

Teadusuuringute ühissettevõtted – ELi, tööstusharude ja liikmesriikide vahelised avaliku ja erasektori partnerlused

3. Ühissettevõtted on avaliku ja erasektori partnerlused, millel on tähtis roll teatud valdkondades Euroopa Liidu (EL) teadusuuringute poliitika elluviimisel. Ühissettevõtetel on peale ELi (mida esindab komisjon) ka teisi avalikust ja erasektorist pärit liikmeid (vastava valdkonna ettevõtted ja teadusuuringute rühmitused). Enamik ühissettevõtetest kasutab kas kahepoolset (osalevad Euroopa Komisjon ja valdkonna ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerid) või kolmepoolset mudelit (lisaks osalevad liikmesriigid – nt ühissetevõtte ECSEL).

4. Liikmed panustavad ühissettevõtete tegevuse rahastamisse. ELi vahendid eraldatakse liidu teadusuuringute eelarvest seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi ja „Horisont 2020“ kaudu ⁽¹⁾. Ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerid toetavad ühissettevõtete tegevust rahaliselt ja mitterahaliselt. Nelja ühissettevõtte puhul (Clean Sky, FCH, BPT and S2R) eraldavad erasektori partnerid ka kindlaksmääratud miinimumsummas mitterahalist toetust n-ö täiendavate tegevuste jaoks, mis ei kajastu küll ühissettevõtete töökavades, kuid aitavad kaasa nende eesmärkide saavutamisele.

Teadusuuringute ühissettevõtete ELi eelarved

5. Ühissettevõtete 2016. aasta kogueelarve oli 1,8 miljardit eurot (2015. aastal 1,4 miljardit eurot), mis moodustab 1,3 % ELi üldeelarvest (2015. aastal 1 %). Ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerite rahaline ja mitterahaline toetus pidi moodustama sama suure summa. 2016. aasta lõpu seisuga oli ühissettevõtetes kokku 633 töötajat (2015. aastal 562).

6. Ühissettevõtete tegevust, eelarveid ja töötajate arvu puudutav teave on toodud *lisas*.

⁽¹⁾ Ühissettevõtted SESAR ja S2R saavad rahalisi vahendeid ka üleeuroopaliste transpordivõrkude programmist (TEN-T).

AUDITI LÄHENEMISVIIS

Praegune auditikord toimib, kuid ei ole tõhus

7. Vastavalt ELi finantsmääruse artiklitele 208 (lõige 4) ja 209 (lõige 2) tellitakse ühissettevõtete raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse audit sõltumatutelt audiitorühingutelt. Ühissettevõtete F4E ja SESAR raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsust on juba alates 2014. aastast kontrollinud sõltumatud audiitorühingud. Ülejäänud ühissettevõtete (Clean Sky, BPT, FCH, IMI, ECSEL, S2R) raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsust auditeerisid sõltumatud audiitorühingud 2016. aastal esimest korda.

8. Kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega vaatas kontrollikoda läbi audiitorühingute tehtud töö ja sai piisava kindluse, et võib nende tööle toetuda oma auditiarvamustes ühissettevõtete 2016. aasta raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse kohta.

9. Nagu varasematel aastatel, on kontrollikoda ainuvastutav raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse auditeerimise eest. Kontrollikoja auditi lähenemisviis koosnes makse- ja tulutehingutest koostatud esindusliku valimi substantiivsest testimisest, auditiprotseduuride analüütilisest kontrollist ning iga ühissettevõtte järelevalve- ja sisekontrollisüsteemide peamiste kontrollimehhanismide hindamisest. Lisaks hindas kontrollikoda sõltumatutelt audiitorühingutelt tellitud järelduditite kvaliteeti (töö puudutas seitsmenda raamprogrammi toetusesaajate deklareeritud kulude auditeid). Kontrollikoda sai piisava kindluse, et võib täiendavalt toetuda audiitorühingute tööle oma auditiarvamustes raamatupidamise aastaaruannete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

10. 2016. aasta audit näitas aga, et raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse auditi tellimine välistelt teenuseosutajatelt suurendas märkimisväärselt halduskoormust ja tõi kaasa audititöö kattumisi.

AUDITITULEMUSED

Märkusetä arvamused kõigi ühissettevõtete raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse kohta

11. Kontrollikoja hinnangul kajastavad kõigi kaheksa ühissettevõtte lõplikud raamatupidamise aastaaruanded kõigis olulistes aspektides õiglaselt nende finantsolukorda 31. detsembri 2016. aasta seisuga ning finantstulemusi ja rahavooge lõppenud aastal vastavalt kohaldatavate finantsmääruste sätetele ja komisjoni peaarvupidaja vastu võetud raamatupidamiseeskirjadele.

Märkusetä arvamused seitsme ühissettevõtte raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

12. Seitsme ühissettevõtte (F4E, BPT, Clean Sky, IMI, FCH, SESAR ja S2R) 2016. aasta 31. detsembril lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevad tehingud olid kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

13. Sarnaselt 2015. aastale esitas kontrollikoda ühissettevõtte ECSEL raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta märkusega arvamuse. Ühissettevõtte ECSEL järelduditite kord seitsmenda raamprogrammi toetusesaajate kontrollimiseks ei võimalda arvutada ühissettevõtte seitsmenda raamprogrammi maksete kohta ei ühtset usaldusväärset kaalutud veamäära ega allesjäänud veamäära. Seetõttu ei saanud kontrollikoda hinnata, kas järelduditid annavad piisava kindluse ühissettevõtte raamatupidamise aastaaruande alustehingute, mis olid tehtud vahe- ja lõppmaksetena ühissettevõtte hallatavatele seitsmenda raamprogrammi projektidele, seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Probleem on seotud ühissettevõtte ECSEL kontrollisüsteemiga, mille ühissettevõtte võttis üle oma eelkäijatelt (ühissettevõtted ENIAC ja ARTEMIS), ning see ei puuduta enam „Horisont 2020“ projektide elluviimist.

Kontrollikoda juhib tähelepanu riskidele, mis on seotud ELi panusega ITERi projektikulude katmisega

14. Kontrollikoja auditiarvamuses F4E ühissettevõtte raamatupidamise aastaaruande kohta rõhutatakse asjaolu, ⁽²⁾ mis puudutab ELi panust ITERi projektikuludesse.

⁽²⁾ Asjaolu rõhutamine eesmärk on juhtida tähelepanu asjaolule, mida ei ole raamatupidamise aastaaruandes küll olulisel määral valesti esitatud, ent mis on aruande mõistmiseks siiski keske tähtsusega.

15. Novembris 2016 kiitis ITERi nõukogu heaks ITERi projekti uue ajakava ja kuluprognoozi, mille kohaselt on projekti ehitusetapi („esimene plasma“) esimese strateegilise vahe-eesmärgi saavutamise tähtaeg detsember 2025 ja kogu ehitusetapi prognoositud valmimistähtaeg detsember 2035, st 15 aastat hiljem algsest tähtajast hiljem.

16. Uue projektikirjelduse põhjal arvutas ühissetevõtte F4E välja ITERi projekti ehitusetapi valmimise muudetud maksumuse. 2016. aasta detsembris tutvustati tulemusi ühissetevõtte juhatusele ning prognoositi, et pärast 2020. aastat vajatakse ehitusetapiks täiendavalt 5,4 miljardit eurot ELi vahendeid (82 % rohkem kui varem heaks kiidetud 6,6 miljardit).

17. Lisaks peab ühissetevõtte F4E pärast 2035. aastat panustama ITERi kasutusetappi ning sellele järgnevasse deaktiveerimise ja dekomisjoneerimise etappidesse. Nende kulude suurust ei ole veel hinnatud.

18. Juunis 2017 avaldas komisjon teatise ELi panuse kohta ITERi projekti; teatisega sooviti saavutada Euroopa Parlamendi toetus ja saada ELi nõukogult mandaat uue projektikirjelduse heaks kiitmiseks. Komisjon oli seisukohal, et ajakava jaoks oleks asjakohane kokku leppida 24-kuuline ning eelarve jaoks 10–20 % suurune puhver. ELi nõukogu poolt 2010. aastal heaks kiidetud 6,6 miljardi euro suurune eelarve on nüüd ühissetevõtte kulude ülempiir aastani 2020.

19. Kontrollikoda on seisukohal, et hoolimata ITERi ehitusetapi juhtimisel ja kontrollimisel tehtud edusammudest püsib oht, et projekti elluviimise kulud võivad endiselt kasvada ja selle lõpuleviimine veelgi edasi lükkuda.

Kontrollikoja aruannetes esitatud kommentaarid

20. Ilma auditiarvamusi kahtluse alla seadmata esitas kontrollikoda oma iga-aastastes eriaruannetes ühissetevõtete kohta mitmeid kommentaare, millega rõhutatakse olulisi küsimusi ja osutatakse parandamist vajavatele valdkondadele.

Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine

21. Neljal juhul (Clean Sky, IMI, FCH, SESAR) oli **2016. aasta maksete assigneeringute kasutusmäär** kavandatust oluliselt madalam; see tulenes toetuslepingute sõlmimisel esinenud viivitustest (Clean Sky, IMI), projektikonkursside hindamise põhjal sõlmitud toetuslepingute oodatust väiksemast arvust (FCH) ning toetusesaajate poolset projektide elluviimise ja/või kuluaruannete esitamise hilinemisest (SESAR). Ühissetevõtte IMI eelarve rakendamise madal määr oli seotud ka Ebola+ hädaabi programmi kulutuste märkimisväärse vähenemisega peale epideemia taandumist.

Seitsmenda raamprogrammi lõppetapis ilmnes, et ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerid olid panustanud mõnevõrra vähem kui lubatud

22. Kontrollikoda andis aru selle kohta, kuidas olid ühissetevõtted täitnud seitsmenda raamprogrammi, üleeuroopalise transpordivõrgu ja „Horisont 2020“ programmide mitmeaastaseid eelarveid.

23. 2016. aasta lõpu seisuga pidid **seitsmenda raamprogrammi** raames ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partneritelt saadud rahalised ja mitterahalised sissemaksed olema sama suured kui ELi rahaline toetus. Kõigi ühissetevõtete erasektori partnerid panustasid aga veidi vähem kui EL. Ühissetevõtte IMI puhul panustasid tööstusharu ettevõtted aga 220 miljoni euro võrra lubatust vähem (see vastab 30 %-le ELi rahalisest sissemaksest).

24. **Programm „Horisont 2020“** oli aastal 2016 endiselt algetapis ja ELi rahalist sissemakset kasutati tööstusharu partnerite ja teiste toetusesaajate esimesele toetuslepingute lainele ettemaksete tegemiseks. Sellega on põhjendatav ka tööstusharu partnerite deklareeritud mitterahaliste sissemaksete suhteliselt väike maht 2016. aasta lõpus.

Tööstusharu ettevõtetest partnerid panustasid programmi „Horisont 2020“ algetapis aktiivselt täiendavatesse tegevustesse

25. Mõnel juhul võisid ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerid deklareerida ka **mitterahalisi sissemaksed täiendavatesse tegevustesse**, mis ei kajastu ühissetevõtete töökavas (Clean Sky, BPT, S2R, FCH). 2016. aasta lõpu seisuga olid partnerid juba deklareerinud märkimisväärse osa miinimumsummadest, mida nad vastavate

ühisettevõtete asutamismääruste kohaselt kogu programmi „Horisont 2020“ vältel peaksid investeerima (BPT: 17 %; Clean Sky: 36 %; S2R: 43 %; FCH: 66 %). Ühisettevõtteid ei pea täiendavatesse tegevustesse investeeritud mitterahalisi sisse makseid oma raamatupidamise aastaaruannetes avalikustama ning kontrollikojal puudub pädevus deklareeritud summasisid auditeerida.

26. Täiendav teave eelarve mitmeaastase täitmise kohta on leitav ühisettevõtete iga-aastastes tegevusaruannetes.

Sisekontrollisüsteemid olid üldiselt tulemuslikud ja hoidsid veamäärad allpool 2 % piiri

27. Ühisettevõtteid on loonud finants- ja tegevusalaste dokumentide kontrollil põhinevad **eelkontrollimenetlused** ning tellivad **toetusesaajate juures tehtavad järelauditid** sõltumatutelt audiitorühingutelt. Nimetatud kontrollid on peamised vahendid, mille abil hinnatakse raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksetehingute, sh ettevõtetest ja teadusuuringute organisatsioonidest partnerid rahaliste ja mitterahaliste sisse maksete seaduslikkust ja korrektsust.

28. Seitsmenda raamprogrammi toetusmaksete järelauditite tulemuste põhjal (2016. aasta lõpu seisuga) olid kõigi ühisettevõtete (v.a ECSEL) arvutatud ja esitatud allesjäänud veamäärad madalamad kui 2 %. Seda kinnitas ka kontrollikoja töö sõltumatute audiitorühingute tehtud auditite kontrollimisel.

29. Programmi „Horisont 2020“ toetusmaksete kohta ei olnud 2016. aasta lõpu seisuga veel ühtegi järelauditit lõpetatud. Seetõttu põhines kontrollikoja auditiarvamus programmi „Horisont 2020“ maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta üksnes ühisettevõtete sisekontrollisüsteemide kontrollikoja poolsele substantiivsele testimisele ja analüüsile. Kõigi ühisettevõtete veamäär oli olulisuse piirmäärast (2 % lõplikust eelarvest) madalam.

30. 2016. aasta lõpu seisuga olid kaks ühisettevõtet (Clean Sky ja IMI) vaid osaliselt lõpule viinud **oma programmi „Horisont 2020“ kontrollisüsteemide integreerimise** komisjoni ühise programmi „Horisont 2020“ toetuste haldus- ja seirevahenditega.

31. 2016. aastal andsid kaks ühisettevõtet (SESAR ja S2R) programmi „Horisont 2020“ teatud projektikonsortsiumidele toetust hoolimata asjaolust, et Teadusuuringute Rakendusameti poolt **toetusesaajate juures tehtud rahalise elujõulisuse kontrollid** näitasid, et konsortsiume koordineerivate tööstusharu ettevõtetest liikmete finantsstabiilsus oli nõrk.

32. Ühisettevõtte Clean Sky **programmi „Horisont 2020“ ettemaksete seire ja heakskiitmise** süsteem võimaldas eelrahastamise kuhjumist summas ca 176 miljonit eurot, mis suurendas ühisettevõtte finantsrisiki.

33. Kaks ühisettevõtet (SESAR ja S2R) olid fikseerinud **teenuste hankemenetluste** jaoks lepingute maksimaalsed eelarved. Maksimumsummad ei põhinenud aga süstemaatilisel kulude prognoosimisel ega mõistlikul turuhindade võrdlussüsteemil. See ei taga ühisettevõtete mitmeaastaste teenuslepingute kulutõhusust, kuna kogemused näitavad, et enamik saadud pakkumustest oli eelarvele kehtestatud ülempiiri lähedal.

Eelmiste aastate kommentaaride põhjal võetud meetmed

34. Enamikul juhtudest olid ühisettevõtteid võtnud **parandusmeetmeid**, mis tulenesid kontrollikoja varasemates iga-aastastes eriaruannetes esitatud kommentaaridest. Üksikasjalikud andmed on esitatud kontrollikoja aruannete lisades.

JÄRELDUSED

35. Kontrollikoda esitas kõigi ühisettevõtete 31. detsembril 2016 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannete usaldusvärsuse kohta märkusetarvamus.

36. Kontrollikoda esitas kaheksast ühisettevõttest seitsme puhul 31. detsembril 2016 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta märkusetarvamus. Kontrollikoda esitas ühisettevõtte ECSEL raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta märkusega arvamus, kuna audiitorid ei saanud piisavat kindlust seitsmenda raamprogrammi toetusmaksete sisekontrollimehhanismide kohta.

37. Audiitorid esitasid kommentaare, mis puudutasid eelarve täitmist ja haldamist, sisekontrollisüsteeme ning hankemenetlusi; kommentaarid ei mõjutanud aga esitatud arvamus.

38. Ühisettevõtte F4E kohta märkis kontrollikoda, et hoolimata ITERi ehitusetapi juhtimisel ja kontrollimisel tehtud edusammudest püsib oht, et projekti elluviimise kulud võivad endiselt kasvada ja selle lõpuleviimine veelgi edasi lükkuda.

LISA

Ühisettevõtete tegevusvaldkonnad, eelarve ja töötajate arv

ÜHISETTEVÕTE	Vastuav peadirektoraat	Politiikavaldkond	Tegevusvaldkond	Lõplik eelarve (miljonites eurodes)		Töötajate arv	
				2015	2016	Seisuga 31.12.2015	Seisuga 31.12.2016
BPT	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat	Teadusuuringud	Bioressursipõhised tooted ja biokütused	21,1	66	13	20
CLEAN SKY	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat	Teadusuuringud	Lennundustehnoloogiad	245,9	287,8	36	41
ECSEL	Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat	Teadusuuringud	Elektroonikakomponendid ja -süsteemid	161,5	244,1	28	29
F4E – TUUMASÜNTEESI-ENERGEETIKA	Energeetika peadirektoraat	Teadusuuringud	Tuumasüntees	586	720	383	415
FCH – KÜTUSEELEMENTID JA VESINIKUTEHNOLOOGIAD	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat	Teadusuuringud	Kütuseelementid ja vesinikutehnoloogiad	95,1	98,3	26	26
IMI – INNOVATIIVSETE RAVI-MITE ALGATUS	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat	Teadusuuringud	Innovatiivsete ravimite väljatöötamine kasutuselevõtt	195,4	209,3	35	41
SESAR	Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat	Teadusuuringud	Lennuliikluse korraldamine	136,9	157,1	41	44
S2R – SHIFT2RAIL	Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat	Teadusuuringud	Raudteevaldkond	—	51,4	—	17
			Kokku	1 441,9	1 834	562	633