

EUROOPA KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE „TULEMUSPÕHINE RAHASTAMINE ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKAS: EESMÄRGID ON ASJAKOHASED, KUID PERIOODIL 2014–2020 JÄID PÜSIMA MITMED PUUDUSED“

KOKKUVÕTE

Komisjoni ühine vastus punktidele I–IV.

Tulemuste saavutamine on alati olnud ühtekuuluvuspoliitika üks erijooni. Tulemustele keskendumine on erinevate poliitiliste vahendite kaudu jätkuvalt ka 2021–2027. aasta programmitöö perioodi keskmes. Eeltingimused, uus tulemusraamistik koos vahehindamisega ja tulemuspõhised rahastamismudelid peaksid aitama säilitada ühtekuuluvuspoliitika positsiooni ühe kõige arenenuma ELi poliitikavaldkonnana tulemuslikkusele orienteerituse osas. Oma ettepanekus uue ühissätete määruse (2021–2027) kohta on komisjon tuginenud varasemate tulemusnäitajatega saadud positiivsetele kogemustele, tehes samal ajal vajalikud kohandused.

VI. Mis puudutab eeltingimusi, siis rõhutab komisjon, et nende peamine eesmärk oli tagada, et ELi rahastatavate kavandatud investeeringutega seotud strateegiline, õigus- ja halduskeskkond soodustaks tõhusust ja tulemuslikkust.

VII. Perioodi 2014–2020 tulemuslikkus ei sõltu üksnes projektide tegelikust rakendamisest, vaid ka väljunditest, mis soodustavad konkreetseid saavutusi. Ühissätete määruses määratletud tulemusnäitajatega mõõdetavate tulemuste saavutamine võtab kauem aega ja seetõttu neid tulemusraamistikku ei lisatud, samuti ei saanud neid kasutada tulemuslikkuse hindamises. Lisaks annavad väljundid, mida kajastavad väljundnäitajad ja peamised rakendusetapid, hea ülevaate sellest, kas investeeringuga suudetakse saavutada eesmärgid ja oodatavad tulemused.

Kogemustele tuginedes erineb 2021.–2027. aasta programmide vahehindamine tõe poolest oluliselt eelmise perioodi tulemuslikkuse hindamisest ning hõlmab kvalitatiivset ja mitmemõõtmelist hindamist, mis põhineb mitmesugustel teguritel, mis määravad kindlaks programmi tulemuslikkuse 2024. aasta lõpus ja mille eesmärk on tulemuste saavutamine. 2021.–2027. aasta ühissätete määruse sätted annavad üksikasjaliku ülevaate kõigist elementidest, mida liikmesriigid peavad vahehindamisel arvesse võtma (ühissätete määruse artikkel 18).

VIII. „Kuludega sidumata rahastamine“ (FNLTC) võeti kasutusele programmitöö perioodi 2014–2020 lõpus, mistõttu liikmesriigid kasutasid seda sellel perioodil vähe. Komisjon leiab, et ühtekuuluvuspoliitika vahendid ning taaste- ja vastupidavusraha (RFF), mis on osa NextGenerationEU rahalisest toetusest, mis on ette nähtud pandeemia mõjust taastumiseks ja ELi majanduse taaskäivitamiseks, täiendavad teineteist suurel määral.

IX. Komisjon on arvamusel, et ühtekuuluvuspoliitika tulemusraamistik aastateks 2014–2020, mis on üks kõige paremaid tulemustele suunatud ELi eelarvekulutuste süsteeme, on ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel toonud kaasa tõelise muutuse tulemuskultuuris. Samuti usub komisjon, et tulemuslikkuse hindamine koos eeltingimuste ja uute rahastamismudelitega, mis ei ole seotud kuludega, sealhulgas lihtsustatud kuluvõimalused, aitasid kaasa rakendamise osas võetud uuele lähenemisele, isegi kui programmitöö perioodil 2021–2027 on vaja teha täiendavaid parandusi ja neid on ka tehtud.

Vahendite eraldamise sidumine tulemuslikkusega ei ole lihtne ülesanne. Seepärast tugines komisjon eelmisel perioodil saadud kogemustele ja otsustas aastateks 2021–2027 teha ettepaneku minna 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi automaatselt mehaaniliselt süsteemilt, mis on osutunud piiratuks, üle terviklikumale süsteemile, mis koondab kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed elemendid. Nende abil määratakse kindlaks vahendite tulemuslikkus kohapeal: vahehindamises vaadatakse vahendite

eraldamist koos sellega, kuidas vahendeid on kasutatud ELi eesmärkide saavutamiseks kooskõlas ühissätete määrusega.

X. Komisjon nõustub kontrollikoja soovitustega ja rakendab neid. Rakendamist on selgitatud vastavatele tähelepanekutele ja soovitustele antud vastustes.

XI. Liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade koostamise ja rakendamise puhul pöörab komisjon erilist tähelepanu ühtekuuluvusfondide rakendamisel saadud kogemustele. Taaste- ja vastupidavusraha (RRF) raames peavad liikmesriigid väljamaksete saamiseks täitma vaheeesmärke ja eesmärke. See on tulevastel aastatel RRFi rakendamise keskmeks.

TÄHELEPANEKUD

Komisjoni ühine vastus punktidele 21 ja 22

Komisjon rõhutab, et eeltingimused ja nende kriteeriumid määrasid kindlaks kaasseadusandjad nõukogu ja Euroopa Parlamendiga peetud institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemusena.

Komisjon koostas ajavahemikul 2014–2020 põhjalikud suunised, milles anti kriteeriumide kohta üksikasjalikumad teavet.

Komisjon märgib, et ühissätete määruse artikli 19 kohaselt oli ta õiguslikult kohustatud iga juhtumit eraldi käsitlema ja samal ajal tagama, et sarnaseid juhtumeid käsitletak sarnaselt.

Komisjon hindas ja põhjendas, miks need olukorrad olid erinevad ja nõudsid teistsugust lähenemist. Nende juhtumite samalaadne käsitlemine ei oleks olnud kooskõlas ELi õigusega, eelkõige proportsionaalsuse üldpõhimõttega.

27. Strateegiliste poliitikaraamistike mõju kulutuste tõhususele on keeruline kvantifitseerida. Eeltingimuste kasutusele võtmise tulemusena töötati aga välja mitmed strateegilised poliitikaraamistikud, mida muidu ei oleks tehtud, ning see on andnud kulutustele selge suuna, parandades nende asjakohasust ja tõhusust. Seda arengut poliitikaraamistike osas on kinnitanud näiteks ESFi temaatiline hindamine 2014–2018.

4. selgitus Komisjon rõhutab, et riigiabi käsitlev eeltingimus kehtis ainult Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kontekstis.

Komisjoni ühine vastus punktidele 29 ja 30

Komisjon kinnitab, et eeltingimuste mittetäitmine üksi ei andnud põhjust makseid peatada. Ühissätete määruse artikli 19 lõike 5 kohaselt võib komisjon makseid peatada üksnes juhul, kui see on vajalik, et vältida asjaomase prioriteedi erieesmärkide saavutamise tulemuslikkuse ja tõhususe märkimisväärset kahjustamist. Samuti tuleks märkida, et liikmesriigid nõustusid ise maksete peatamisega, tehes seda eri viisidel, nt mõnel juhul nõustusid nad mitte valima tegevusi mõjutatud piirkondades.

32. Kuigi ELi sätete kohaselt pidid liikmesriigid esitama eeltingimuste kohta aruande üksnes iga-aastaselt rakendamisaruande või strateegilises aruande 2017. aastal, ei oodanud komisjon ära iga-aastaste rakendusaruannete esitamist 2017. aastal, vaid jälgis alates programmide heakskiitmisest korrapäraselt tegevuskavade täitmist. Praktikas teavitas enamik liikmesriike ja piirkondi komisjoni korrapäraselt tegevuskavade täitmisel tehtud edusammudest elektroonilise teabevahetuse kaudu ning järelevalvekomiteede ja iga-aastaste kohtumiste raames.

Lisaks soovitas komisjon liikmesriikidel tungivalt esitada aruanne varem kui 2017. aastal, et vältida kitsaskohti eeltingimuse täitmise hindamisel 2017. aastal. Seepärast lõi komisjon spetsiaalse SFC-mooduli, mille kaudu liikmesriigid ja piirkonnad esitasid ametliku teabe tegevuskavade täitmise kohta. Selles moodulis on ajavahemikus 2014–2019 komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste vahel 1485 ametlikku teabevahetust tegevuskavade lõpuleviimise kohta.

37. Komisjon märgib, et kaasseadusandjad ei kehtestanud ei ajavahemikuks 2014–2020 ega ka 2021–2027 üldist kohustust teavitada Euroopa Parlamenti ja nõukogu sellest, kuidas liikmesriigid eeltingimusi täidavad.

38. Tingimuslikkuse kord ja eeltingimused on kaks erinevat mehhanismi, millel on erinev eesmärk ja mis kasutavad erinevaid vahendeid. Määruse 2020/2092 artiklis 1 on sätestatud, et sellega „kehtestatakse eeskirjad, mis on vajalikud liidu eelarve kaitsmiseks juhul, kui liikmesriikides rikutakse õigusriigi põhimõtteid“. Ühissätete määrusega aastateks 2021–2027 kehtestatud eeltingimused on määratluse kohaselt erieesmärkide tulemuslikku ja tõhusat rakendamist võimaldavad tingimused. Määruse 2020/2092 tekstis on selgitatud, et „käesoleva määruse alusel võetavad meetmed on vajalikud eelkõige juhul, kui liidu õigusaktides sätestatud muud menetlused ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta“.

Komisjon võib teha ettepaneku võtta meetmeid õigusriigi määruse alusel, välja arvatud juhul, kui liidu õigusaktide kohased muud menetlused võimaldavad tal liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta. Uus üldine tingimuslikkuse kord täiendab valdkondlikke vahendeid, nagu ühissätete määruses 2021–2027 sätestatud eeltingimused, millega kehtestatakse vajalikud eeltingimused ühissätete määruse fondide tulemuslikuks ja tõhusaks kasutamiseks horisontaalselt kõigi programmide puhul ja temaatiliselt, sõltuvalt valitud konkreetsetest eesmärkidest. Tingimused, mille alusel komisjon teeb ettepaneku ja nõukogu võtab vastu meetmed üldise tingimuslikkuse korra alusel, on kindlaks määratud ettepaneku õiguslikus aluses. Lisaks on komisjon koostanud suuniste kavandi määruse kohaldamise kohta.

41. Ühissätete määrus võimaldab programmi, sealhulgas vahe-eesmärke muuta ning praktikas muudetakse enamikke programme programmitöö perioodi jooksul mitu korda. Seda tehes tunnistasid kaasseadusandjad, et ühtekuuluvuspoliitika seitsmeaastane programmitöö tsükkel on keerukas, vahe-eesmärkide ja eesmärkide seadmine tsükli alguses raske ning olemas on võimalus, et sellised eesmärgid ja vahe-eesmärgid võivad teatud tingimustel muutuda.

50. Määruse muudatused andsid liikmesriikidele võimaluse näitajaid kohandada ja täpsustada, et saavutatud väärtuste kohta täpsemalt aru anda.

Väljundnäitajate puhul ei võimaldanud algne õigussäte aru anda tegelikult saavutatud väljundite kohta, kui need olid osa laiemast tegevusest.

Finantsnäitaja puhul nõuti esialgsetes eeskirjades summade tõendamist komisjonile, et neid saaks tulemuslikkuse hindamisel arvesse võtta. Kuna sertifitseerimisprotsess võib kesta mitu kuud, oleks see nihutanud aruandlustähtaaja 2018. aasta paarile viimasele kuule.

Esimene taane. Komisjon rõhutab, et määrusesse (EL) nr 215/2014 tehti muudatus, et kõrvaldada ebakõla tulemusraamistiku alguses ülesehituses, mis ei võimaldanud teatavatel juhtudel anda aru tulemusraamistiku tähenduses tegelikult tehtud ja täielikult saavutatud väljundite kohta enne, kui kogu tegevus oli lõpule viidud.

Esialgne säte sisaldas vastuolu, mis ei tunnustanud asjaolu, et teatavat liiki tegevused võivad koosneda mitmest projektist, mis annavad järk-järgult tulemusi, enne kui viiakse lõpule kogu tegevus, mille osaks nad on. Näiteks ettevõtluse toetamise toetuskava puhul võib ühe meetme raames toetuse saamiseks valida mitu ettevõtet. Praktikas aga ei pruugita kõigile ettevõtetele abi anda ühel ja samal ajal. Artikli 5 lõike 3 esialgse sõnastuse kohaselt ei oleks individuaalsete lõpetatud projektide juba saavutatud väljunditest olnud võimalik aru anda enne, kui kogu tegevus on tegelikult lõpule viidud.

Kuigi mittetäielikud tegevused olid võimalikud, ei võimaldanud muudatus liikmesriikidel mittetäielike projektide puhul väljundite kohta aru anda.

Teine taane. Nagu ka mittetäielike tegevuste aruandluse puhul, parandati muudatusega, millega lisati 2018. aastal kantud kulud, mis olid komisjonile tulemuslikkuse hindamise eesmärgil 30. juuniks 2019 tõendatud, rakendusmääruse esialgse teksti puudused.

51. Tulemuslikkuse hindamise finantsnäitaja viitab kuludele, mis toetusesaajad on 31. detsembriks 2018 kandnud ja maksnud ning mis on komisjonile tõendatud.

Komisjon oli seisukohal, et $n+3$ kulukohustustest vabastamise reegli alusel valesti kehtestatud finantsnäitajate vahe-eesmärgid tuleks enne tulemuslikkuse hindamist parandada.

Liikmesriikidel, kes olid kehtestanud oma rahalised vahe-eesmärgid $n+3$ kulukohustustest vabastamise reegli alusel, lubati neid kooskõlas määrusega kohandada proportsionaalselt esialgse veaga, et tagada protsessi õiglus ja kõigi prioriteetsete suundade võrdne kohtlemine kõigis liikmesriikides.

52. Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et nagu eespool märgitud, kõrvaldati määruse muudatustega vastuolud kehtivates õigusaktides, mis oleksid teatavad prioriteetsed suunad pannud põhjendamatult halvemasse olukorda. Sellised õiguslikud muudatused võimaldasid liikmesriikidel tulemuslikkuse tasemest täpsemalt aru anda, kuna lahendasid ebakõlad ja jääkused. Samuti tuletab komisjon meelde, et tulemuslikkuse hindamine viidi läbi täielikus kooskõlas kõigi kohaldatavate sätetega.

Juba enne rakendusmääruse 215/2014 muutmist oli võimalik esitada saavutatud väärtused tegevuse kohta, mille puhul ei olnud tingimata kõik nendega seotud maksed tehtud.

53. Ühissätete määruses ei määratud kindlaks kõiki nõuetekohaselt põhjendatud läbivaatamisjuhte (ühissätete määruse II lisa punkt 5). Ilma rakendusmäärusesse (EL) nr 215/2014 lisatud selgituseta oleks komisjonil olnud oht, et tulemusreservi eraldamise alusena kiidetakse heaks ekslikult arvutatud vahe-eesmärgid ja eesmärgid. See oleks programmi kahjustanud ja muutnud selle ebausaldusväärseks.

Ühissätete määruse kohaselt tuli tulemusreservi arvutamisel võtta arvesse tulemuslikkuse hindamise ajal kehtinud programmiversioonis sätestatud näitajaid.

62. Tulemusandmete seiresüsteemi toimimisele ja selle hindamisele süsteemiauditite kaudu ei ole kehtestatud ühtegi lõppkuupäeva, vaid see põhineb pigem süsteemide kumulatiivsel hindamisel aastate jooksul, kusjuures kontroll ja substantiivne kontroll viiakse läbi tegevusvalimite tasandil. Lisaks sisaldavad iga-aastased kontrolliaruanded kõiki süsteemiaudititeid, mis on tehtud kuni kinnituspaketi esitamiseni, sealhulgas pärast aruandeaasta lõppu.

Seepärast kinnitasid 2019. aasta veebruaris/märtsis esitatud 2017.–2018. aasta kontrolliaruanded ja arvamused tulemuslikkuse hindamiseks vajalike tulemusandmete usaldusväärset.

65. Valdav enamik auditeerimisasutusi juba käsitles komisjoni suuniste põhjal oma tegevusauditites tulemusandmete usaldusvääruse aspekte, enne kui see muutus komisjoni 12. veebruari 2019. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2019/886 ametlikult juriidiliseks kohustuseks. Kuna aga tegevusauditite valim valitakse juhuslikult tõendatud kuludest, ei võimalda see alati kontrollida kõiki andmete usaldusvääruse aspekte (näiteks ei pruugi valim hõlmata tegevusi, mis aitavad kaasa tulemusraamistiku näitajatele, või tegevusi, mille kohta on saavutatud väärtustest komisjonile juba teatatud). Seetõttu on praktikas kõige olulisemaks tulemusandmete usaldusvääruse tagamise allikaks seiresüsteemi süsteemiauditid (temaatilised auditid), mitte tegevusauditid. Regulaatiivse muudatuse eesmärk oli seega tugevdada usaldusvääruse tagamise alust, kuid see oli vaid osa usaldusvääruse tagamise protsessist.

Komisjoni ühine vastus punktidele 68–70

Komisjon jälgis tähelepanelikult kõiki juhtumeid, kus auditeerimisasutuste või komisjoni enda audititöö käigus tuvastati tõsisid puudusi tulemusandmete usaldusvääruses. Kõikidel juhtudel paluti

programmi haldavatel asutustel võtta asjakohaseid parandusmeetmeid. Näiteks nelja programmi (üks programm vastavalt Belgias, Leedus, Rumeenias ja Sloveenias) tulemuslikkust ei olnud võimalik hinnata, sest komisjon oli väljastanud peatamiseelsed kirjad põhinõude nr 6 (seiresüsteemi ja andmete usaldusväärsus) raames tuvastatud puuduste kohta.

Tulemuslikkuse hindamine toimus alles siis, kui peatamismenetlus lõpetati. See näitab, kui tõsiselt suhtub komisjon meetmete võtmisesse puuduste tuvastamisel.

74. Tulemuslikkust hinnati vastavalt õiguslikule alusele, hinnates tulemusraamistikus sisalduvaid näitajaid. Ühissätete määruses on ette nähtud, et igal prioriteedil peab olema üks finantsnäitaja, vt aruande punkti 42 esimene taane.

76. Õigusraamistikus on sõnaselgelt sätestatud kaks tingimust, mille puhul saab vahemaksed vaheeesmärgi tõsise täitmata jätmise korral peatada.

Mõlemad tingimused peavad olema täidetud, et komisjon saaks kasutada oma õigust makseid peatada. Lisaks pakub artikli 22 lõige 6 liikmesriikidele võimaluse kanda võimaliku parandusmeetmena rahalised eraldised üle muudesse programmidesse või prioriteetidesse.

Võttes arvesse kehtivat õigusraamistikku, puudus maksete peatamiseks õiguslik alus.

Komisjoni ühine vastus punktidele 79 ja 80

Komisjon märgib, et programmide tavapärase areng toob sageli kaasa rahastamise suurenemise ja vähenemise põhjustel, millele on osutanud ka kontrollikoda.

Kui võrrelda prioriteetide arvu vahetult enne ja pärast tulemuslikkuse hindamist, siis on näha, et kõik käesoleva auditi raames uuritud prioriteedid, mis ei saavutanud oma vahe-eesmärke, kaotasid oma tulemusreservi ja nende summasid vähendati tulemuslikkuse hindamise raames tehtud programmimuudatuses.

81. Programmitöö perioodil 2021–2027 asendati tulemuslikkuse hindamine vahehindamisega ja tulemusreserv asendati paindlikkuse piires kohandatavate summadega (ühissätete määruse (2021–2027) artikkel 18).

Paindlikkuse piires kohandatavad summad on kohustuslikud ja need eraldatakse lõplikult alles pärast vahehindamise järel tehtud komisjoni otsust. Lisaks hõlmavad kohandatavad summad keskmiselt palju suurema osa programmi vahenditest kui tulemusreserv.

Ühissätete määruses on kõik vahehindamise tegemiseks vajalikud elemendid kindlaks määratud sätetes, mis käsitlevad ühissätete määruse vahehindamist (artikkel 18) ja programmide muutmist (artikkel 24). Praegu ei näe komisjon põhjust esitada täiendavaid üksikasju vahehindamise kohta.

83. Lisaks ühtekuuluvuspoliitikale on EL andnud selleks, et aidata liikmesriikidel pandeemia mõjudest taastuda ning taaskäivitada ELi majandus rohe- ja digipöörde raames, enneolematut rahalist toetust NextGenerationEU kaudu, mis hõlmab ka RRFi. RRFi ja ühtekuuluvuspoliitika vahendid täiendavad üksteist suuresti. Komisjon leiab, et nende kahe vahendi vahel ei ole märkimisväärset konkurentsi ega kattuvuse ohtu, eriti arvestades kahe vahendi ajalist raamistikku ja erakordset vajadust abi järele taastumise kontekstis.

Komisjon on seisukohal, et liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada mõlema vahendi kiire kasutuselevõtt, ning jälgivad tähelepanelikult olukorda ja abistavad vajaduse korral liikmesriike.

Komisjoni ühine vastus punktile 99 ja 9. selgitusele

Kuludega sidumata rahastamise mudeli auditeerimise kord on 2014.–2020. aasta ühissätete määruses selgelt sätestatud. Ühissätete määruse artikli 67 lõige 1 sätestab kuludega sidumata rahastamise

modeli puhul järgmist: „*Esimese lõigu punktis e osutatud rahastamisvormi puhul on auditi eesmärk eranditult kinnitada, et kulude hüvitamise tingimused on täidetud.*“

Korraldusasetuste kontrollide kohta lisati selgitused delegeeritud määruse (EL) nr 694/2019 põhjendusega 6 ja lisa punktiga 4, milles on sätestatud, et korraldusasetuste kontrolle ja auditeid ei tohiks teha üksikute investeeringute tasandil ning et auditit ega korraldusasetuste kontrolle ei tohiks teha kulude aluseks olevate tõendavate dokumentide suhtes.

2021.–2027. aastal kuuluvad kuludega sidumata rahastamise mudelid programmidesse, mille komisjon on heaks kiitnud või mida ta on muutnud.

102. Selleks et toetada COVID-19 kriisi järgset kiiret ja jätkusuutlikku taastumist, leppisid ELi seadusandjad hiljuti kokku uut liiki tulemuspõhise rahastamisvahendi loomises, et tagada majanduse elavdamiseks vajalike reformide ja investeeringute tõhus rakendamine liikmesriikides lähiaastatel. RRFi ja ühtekuuluvuspoliitika vahel on märkimisväärsed erinevused kuludega sidumata rahastamise mudeli kasutamise osas, mille suhtes kohaldatakse erinevaid valdkondlikke regulatiivseid sätteid.

104. Komisjon uurib koos liikmesriikidega, millistes investeerimisvaldkondades ja milliste tegevuste puhul oleks kõige kasulikum välja töötada kuludega sidumata rahastamise kasutusvalmis mudelid.

Komisjoni ühine vastus punktidele 105 ja 106

Komisjon nõustub, et liikmesriigid peavad tagama, et nad järgivad riigihanke- ja riigiabi eeskirju. Juhtimiskontrollid ja auditid ei tohi aga minna kaugemale ühissätete määruse 2021/1060 artikli 95 lõikes 3 sätestatud kohaldamisalast, mis piirub kuludega sidumata rahastamise tingimuste täitmise tagamisega. Seetõttu on liikmesriikidel selles osas õiguskindlus.

Sellega seoses jälgib komisjon ka edaspidi, et liikmesriigid järgiks ELi siseturu tõhusa toimimise eeskirju, ning uurib aluslepingu täitmise järelevalvajana selliste eeskirjade väidetavaid rikkumisi.

Samuti on komisjon valmis liikmesriikidele selgitama, kuidas tagatakse tulemuspõhiste rahastamiskavade kasutamine ning et ühissätete määruse 2021/1060 artikli 95 kohaste kontrollide ja auditite piiratud ulatus ei mõjuta vajadust pidevalt jälgida riigihangete ja riigiabi eeskirjade asjakohaseid eeltingimusi.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Komisjoni ühine vastus punktidele 107 ja 108

Komisjon nõustub, et ühtekuuluvuspoliitika 2014.–2020. aasta tulemusraamistik kujutas endast olulist sammu edasi, tuues poliitika rakendamisel kaasa tõelise muutuse tulemuskultuuris. Lisaks oli see üleilmsel tasandil pretsedenditu uuendus, et suurendada ELi eelarve rahastamise tulemustele orienteeritust.

Eeltingimuste kasutusele võtmise tulemusena töötati välja mitmed strateegilised poliitikaraamistikud, mida muidu ei oleks tehtud, ning see on andnud kulutustele selge suuna, parandades nende asjakohasust ja tõhusust.

Tulemusreservi eraldamine oli esimene samm, et toetada programmi prioriteete, mis olid graafikus, et saavutada tulemusraamistikus seatud eesmärkide vahe-eesmärgid programmide lõpetamise ajaks (2023). Tulemuspõhised rahastamismudelid võeti esmakordselt kasutusele perioodil 2014–2020 ja nende kasutamist edendatakse veelgi 2021.–2027. aasta programmide üle peetavatel läbirääkimistel, võimaluse korral tõhusa rakendusmodulina.

Komisjon on nõus, et vahendite eraldamise sidumine tulemuslikkusega ei ole lihtne ülesanne. Seepärast tugines komisjon eelmisel perioodil saadud kogemustele ja otsustas aastateks 2021–2027 teha ettepaneku minna 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi automaatselt mehaaniliselt

süsteemilt üle terviklikumale süsteemile, mis koondab kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed elemendid. Nende abil määratakse kindlaks vahendite tulemuslikkus kohapeal: vahehindamises vaadatakse vahendite eraldamist koos sellega, kuidas vahendeid on kasutatud ELi eesmärkide saavutamiseks kooskõlas ühissätete määrusega.

111. Komisjon on ka seisukohal, et tulemusraamistik, sealhulgas tulemusreserv, mis on kavandatud ajavahemikuks 2014–2020, võimaldas esimest korda hinnata tulemuslikkust kokkulepitud raamistikus, mis sisaldab vahe-eesmärke iga programmi prioriteetse suuna jaoks. See iseenesest kujutas endast eelmiste programmitöö perioodidega võrreldes märkimisväärset edasiminekut tulemuskultuuri suunas ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel.

Komisjon märgib, et ühissätete määruks kaasseadusandja poolt kehtestatud tulemusreservi suuruse (6 % kogueraldisest) eesmärk oli saavutada tasakaal programmide stimuleerimise vahel, et saavutada nende vahe-eesmärgid, võttes samal ajal arvesse riskusi, mis keerukate vahendite rakendamisega paratamatult kaasnevad. Samuti oli selle eesmärk vältida suuri nihkeid eraldistes, mis oleksid võinud kahjustada nii edukaid kui ka vähem edukaid prioriteete, kusjuures viimase puhul oli oht saada küll suuremat rahastamist, omamata tingimata võimalust seda ära kasutada.

114. Eeltingimused töötati välja selleks, et luua õiged tingimused tulemuslikuks kulutamiseks programmide algusest peale.

Ulatuslikud suunised, mille komisjon koostas 2014. aastal liikmesriikidele ja komisjoni talitustele, aitasid oluliselt vähendada erineva tõlgendamise ohtu.

Eeltingimuste hindamisel liikmesriikides oli komisjon ühissätete määruks artikli 19 kohaselt õiguslikult kohustatud iga juhtumit eraldi käsitlema ja samal ajal tagama, et sarnaseid juhtumeid käsitletaks sarnaselt.

Komisjoni talitused jälgisid tähelepanelikult koos asjaomaste liikmesriikide ja programmiasutustega neid eeltingimusi, mille puhul tegevuskavad ei olnud veel lõpule viidud. Kontrollikoja osutatud range järelevalve tulemusena viisid liikmesriigid aruande esitamise tähtajaks (august 2017) tulemuslikult lõpule 98 % tegevuskavadest. Komisjon kohaldas õigusnorme (peatas maksed asjaomastele programmidele), kui kaasseadusandjate kehtestatud tingimused olid täidetud.

117. Tingimuslikkuse kord ja eeltingimused on kaks erinevat mehhanismi, millel on erinev eesmärk ja mis kasutavad erinevaid vahendeid. Määruks 2020/2092 artiklis 1 on sätestatud, et sellega „kehtestatakse eeskirjad, mis on vajalikud liidu eelarve kaitsmiseks juhul, kui liikmesriikides rikutakse õigusriigi põhimõtteid“. Ühissätete määruks aastateks 2021–2027 kehtestatud eeltingimused on määratluse kohaselt erieesmärkide tulemuslikku ja tõhusat rakendamist võimaldavad tingimused. Määruks 2020/2092 tekstis on selgitatud, et „käesoleva määruks alusel võetavad meetmed on vajalikud eelkõige juhul, kui liidu õigusaktides sätestatud muud menetlused ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta“.

Komisjon võib teha ettepaneku võtta meetmeid õigusriigi määruks alusel, välja arvatud juhul, kui liidu õigusaktide kohased muud menetlused võimaldavad tal liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta. Uus üldine tingimuslikkuse kord täiendab valdkondlikke vahendeid, nagu ühissätete määruks 2021–2027 sätestatud eeltingimused, millega kehtestatakse vajalikud eeltingimused ühissätete määruks fondide tulemuslikuks ja tõhusaks kasutamiseks horisontaalselt kõigi programmide puhul ja temaatiliselt, sõltuvalt valitud konkreetsetest eesmärkidest. Tingimused, mille alusel komisjon teeb ettepaneku ja nõukogu võtab vastu meetmed üldise tingimuslikkuse korra alusel, on kindlaks määratud ettepaneku õiguslikus aluses. Lisaks on komisjon koostanud suuniste kavandi määruks kohaldamise kohta.

Komisjoni ühine vastus punktidele 119 ja 120

Rakendusaktide muudatused ja kriteeriumide selgitused tulenesid vajadusest kohandada esialgseid programmi eesmärke ja vahe-eesmärke esialgsete eelduste alusel, mis võisid olla aja jooksul osutunud valeks. Seepärast oli vaja selliseid eeldusi, eesmärke ja vahe-eesmärke kohandada, sealhulgas rakendusmääruses (EL) nr 215/2014 esitatud selgitustega, et tulemuslikkuse hindamine oleks õiglane ja usaldusväärne (vt üksikasjalikumalt teavet komisjoni vastustest punktidele 51–53).

Komisjon hindas kõiki vahe-eesmärkide muutmise taotlusi kohaldatavate sätete alusel. Selle tulemusel vabastati õiguspäraselt 82 % reservist.

121. Komisjon leiab, et tulemuslikkuse hindamisel kasutatud tulemusandmed olid piisavalt usaldusväärsed, et teha mõistlik tulemuslikkuse hindamine. Kõigi kättesaadavate audititulemuste ja programmijuhtide tehtud täiendavate kontrollide põhjal jäeti kuni puuduste kõrvaldamiseni tulemusreservist välja kõik programmid, mille järelevalvesüsteemi usaldusväärsuses esines tõsiseid puudujääke, mida ei olnud tulemuslikkuse hindamise ajaks veel käsitletud (vt komisjoni vastused punktidele 64–70).

Õigusraamistikus on sõnaselgelt sätestatud kaks tingimust, mille kohaselt saab vahemaksed vahe-eesmärgi tõsise täitmata jätmise korral peatada. Mõlemad tingimused peavad olema täidetud, et komisjon saaks kasutada oma õigust maksed peatada.

122. Tulemuslikkust hinnati vastavalt õiguslikule alusele, hinnates tulemusraamistikus sisalduvaid näitajaid.

Perioodiks 2014–2020 ette nähtud ühissätete määruses nõutakse tõepoolest tulemuslikkuse hindamist, hinnates tulemusraamistikus sisalduvaid rakendusetappe ja näitajaid. Ühtekuuluvuspoliitika meetmete põhjendused tagavad finants- ja väljundnäitajate ning tulemuste vahel järjestikulise ajalise seose. Tulemuslikkuse hindamise ajal oleks olnud liiga vara saada (ja hinnata) ühtekuuluvuspoliitika raames rahastatud mitmeaastaste investeeringute tulemusi.

123. Komisjon märgib, et programmide tavapärase areng toob sageli kaasa rahastamise suurenemise ja vähenemise programmiperioodi jooksul.

Kui võrrelda prioriteetide arvu vahetult enne ja pärast tulemuslikkuse hindamist, siis on näha, et kõik käesoleva auditi raames uuritud prioriteedid, mis ei saavutanud oma vahe-eesmärke, kaotasid oma tulemusreservi ja nende summasid vähendati tulemuslikkuse hindamise raames tehtud programmimuudatuses.

124. Programmitöö perioodil 2021–2027 asendati tulemuslikkuse hindamine vahehindamisega ja tulemusreserv asendati paindlikkuse piires kohandatavate summadega. Ühissätete määruses on kõik vahehindamise tegemiseks vajalikud elemendid kindlaks määratud sätetes, mis käsitlevad ühissätete määruse vahehindamist (artikkel 18) ja programmide muutmist (artikkel 24). Praegu ei näe komisjon põhjust esitada täiendavaid üksikasju vahekokkuvõtte kohta.

Lisaks ühtekuuluvuspoliitikale on EL andnud selleks, et aidata liikmesriikidel pandeemia mõjudest taastuda ning taaskäivitada ELi majandus rohe- ja digipöörde raames, enneolematut rahalist toetust NextGenerationEU kaudu, mis hõlmab ka RRFi. RRFi ja ühtekuuluvuspoliitika vahendid täiendavad üksteist suuresti. Komisjon leiab, et nende kahe vahendi vahel ei ole märkimisväärset konkurentsi ega kattuvuse ohtu, eriti arvestades kahe vahendi ajalist raamistikku ja erakordset vajadust abi järele taastumise kontekstis.

Komisjon on seisukohal, et liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada mõlema vahendi kiire kasutuselevõtt, ning jälgivad tähelepanelikult olukorda ja abistavad vajaduse korral liikmesriike

128. Korraldus- ja auditeerimisasutused peavad andma kinnituse vastavalt artikli 69 lõikele 2. Kuludega sidumata rahastamisel põhinevate liidu toetuste puhul ei tohi juhtimiskontrollid ja auditid siiski minna kaugemale artikli 95 lõikes 3 sätestatud kohaldamisalast.

2021.–2027. aastal kuuluvad kuludega sidumata rahastamise mudelid programmidesse, mille komisjon on heaks kiitnud või mida ta on muutnud.

Lisaks on komisjon valmis selgitama, et kohaldatava ühissätete määruse 2021/1060 artikli 95 kohaste kontrollide ja auditite piiratud ulatus ei mõjuta vajadust, et liikmesriikide ametiasutused ja komisjon peavad pidevalt jälgima riigihanke- ja riigiabi eeskirjade asjakohaseid eeltingimusi programmi tasandil.

Komisjon uurib ka koos liikmesriikidega, millistes investeerimisvaldkondades ja milliste tegevuste puhul oleks kõige kasulikum välja töötada kuludega sidumata rahastamise kasutusvalmis mudelid.

1. soovitus: kasutada ajavahemikul 2021–2027 parimal võimalikul viisil ära eeltingimusi

Komisjon on soovitusel nõus.

- a) Komisjon tegutseb vastavalt ühissätete määruse fondide programmide järelevalvekomiteedes.
- b) Komisjon märgib, et ühissätete määruses 2021/1060 sellist kohustust ei ole. Kui need kaks institutsiooni seda soovivad, esitab komisjon nõutud teabe ja nõustub seega soovitusel.

2. soovitus: teha varakult ettevalmistusi tõhusa vahehindamise tegemiseks ajavahemikul 2021–2027

Komisjon on soovitusel nõus.

- a) Komisjon teavitab liikmesriike aegsasti enne vahehindamist kohaldatavast lähenemisviisist, võttes arvesse uue ühissätete määruse artikli 18 sätteid. See hõlmab muu hulgas investeerimissuuniseid liikmesriikidele 2024. aasta Euroopa poolaasta raames.
- b) Komisjon rõhutab, et koostöös liikmesriikidega hallatavaid fonde ja RRFi reguleerivad erinevad eeskirjad ning neid rakendatakse vastavalt erinevatele eelarve täitmise meetoditele. Ühissätete määruse artiklis 18 on esitatud loetelu elementidest, mida võetakse arvesse vahehindamise tegemisel, ning RRFi hindamine ei kuulu nende hulka. Kui teatavad RRFi hindamistulemused kajastuvad 2024. aastal vastu võetavates riigipõhistes soovitustes (ühissätete määruse 2021/1060 artikli 18 lõike 1 punkt a), võetakse neid vahehindamisel arvesse.

3. soovitus: selgitada eeskirju, mis on aluseks kuludega sidumata rahastamisele

Komisjon on soovitusel nõus.

- a) Komisjon märgib, et uue ühissätete määruse 2021/1060 artikli 95 kohaselt peaksid liikmesriigid esitama oma kohandatud kuludega sidumata rahastamise kavade nende tegevuste liikide jaoks, mida nad peavad sobivaks ja mille jaoks nad taotleavad komisjoni heakskiitu.
- b) Komisjon märgib, et programmi muudatused peavad olema kooskõlas määruse (EL) nr 2021/1060 artiklis 18 sätestatud menetlusega ja järgima seda. Selle sätte alusel peaksid liikmesriigid esitama põhjendatud muutmistaotluse ning komisjon hindab muudatust ja selle vastavust ühissätete määrusele ja fondispetsiifilistele määrustele, sealhulgas riigi tasandi nõuetele.

4. soovitus: vaadata läbi auditi käsitusviis, et kaaluda kuludega sidumata rahastamise mudeli kasutuselevõttu

Komisjon on soovitusel nõus.

- a) Komisjonil on kavas oma auditistrateegias kindlaks määrata ja arutada auditeerimisasutustega seda, et auditistrateegiates peab olema kindlaks määratud, kuidas auditeerida süsteeme tagades tulemusandmete usaldusväärsuse, et anda aru täidetavate tingimuste või saavutatavate väljundite/tulemuste kohta.

b) Kuna juhtimiskontrollid ja auditid ei saa kuludega sidumata rahastamise kavade puhul minna kaugemale artikli 95 lõikes 3 sätestatud kohaldamisalast, selgitab komisjon, kuidas liikmesriigid peaksid esitama komisjonile kinnituse, eelkõige kinnitades, et asjaomase programmi puhul on kogu perioodi jooksul täidetud vastavad horisontaalsed rakendamistingimused riigihangete ja riigiabi eeskirjade osas.

Ühissätete määruse artikli 15 lõikes 5 on sätestatud, et komisjon ei hüvita kulusid, kui eeltingimused ei ole täidetud. See võimaldab komisjonil võtta asjakohaseid meetmeid eeltingimuste mittetäitmise korral, seda eelkõige riigihanke- ja riigiabieeskirjade puhul.