



EUROOPA KOMISJONI VASTUSED

EUROOPA KONTROLLIKOJA
ERIRUANDELE

„Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt“

Sisukord

I. KOMISJONI VASTUSTE LÜHIKOKKUVÕTE.....	3
a) Üldine sissejuhatus.....	3
b) Komisjoni seisukoht kontrollikoja peamiste tähelepanekute ja soovitude kohta.....	4
c) Hiljutine areng ja järgmised sammud.....	4
II. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA PEAMISTELE TÄHELEPANEKUTELE.....	5
1. Hindamisprotsess.....	5
2. Kuude sambasse ja riigipõhiste soovitude järgimisse antava panuse hindamine.....	6
3. Põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimise hindamine.....	6
4. Meetmetega rohe- ja digiüleminekusse antava panuse hindamine.....	7
5. Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kuluhinnangute hindamine.....	7
6. Makseprofiilid.....	8
7. Vahe-eesmärkide ja sihtide hindamine.....	8
8. Seire- ja kontrollisüsteemide hindamine.....	9
III. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA JÄRELDUSTELE JA SOOVITUSTELE.....	10
1. Soovitus 1. Parandada hindamismenetlusi ja dokumentatsiooni.....	10
2. Soovitus 2. Edendada heade tavade vahetamist liikmesriikide vahel.....	11
3. Soovitus 3. Jälgida ka edaspidi rakendatavate meetmete panust riigipõhiste soovitude järgimisse.....	12
4. Soovitus 4. Parandada läbipaistvust ja põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järelevalvet.....	12
5. Soovitus 5. Tagada selged vahe-eesmärkide ja sihtide kontrollimise mehhanismid ning vahe-eesmärkide ja sihtide piisav määratlemine.....	14
6. Soovitus 6. Kontrollida konkreetsete järelevalve ja kontrolliga seotud vahe-eesmärkide täitmist ning julgustada liikmesriike kasutama komisjoni andmekaeve- ja riskihindamisvahendit.....	14

Käesolevas dokumendis on esitatud Euroopa Komisjoni vastused Euroopa Kontrollikoja eriaruandes sisalduvatele tähelepanekutele kooskõlas [finantsmääruse](#) artikliga 259. Vastused avaldatakse koos eriaruandega.

I. KOMISJONI VASTUSTE LÜHIKOKKUVÕTE

a) Üldine sissejuhatus

2020. aasta jaanuaris jõudis Euroopasse COVID-19 pandeemia, mis lisaks tervisekriisile tõi üsna pea kaasa ulatuslikud sotsiaalsed ja majanduslikud šokid. Kiiresti sai selgeks, et liikmesriikide üksinda tegutsemine on ebapiisav ning tekitab lahknevusi ja riske, mis seavad ohtu üksikute liikmesriikide ja liidu kui terviku stabiilsuse. Vaja oli reageerida viivitamata ELi tasandil, et leevendada mõju kodanikele ja ettevõtetele, toetada pandeemiast taastumist ja suurendada vastupidavust tulevaste šokkide suhtes. Euroopa Liit võttis selle erakordse aja jaoks kasutusele erakorralise vahendi – Euroopa Liidu taasterahastu *NextGenerationEU*, mille eesmärk on hankida ELi tavaelarvevahendite täiendamiseks finantsturgudel 806,9 miljardit eurot. Sellest 83,6 miljardit eurot läheb algatusele REACT-EU (50,6 miljardit eurot), õiglase ülemineku fondile (10,9 miljardit eurot), maaelu arengule, programmidele „InvestEU“ ja „Euroopa Horisont“ ning mehhanismile RescEU.

NextGenerationEU tuumaks on *taaste- ja vastupidavusrahastu*, millest jagatakse liikmesriikidele toetuste ja laenukena 723,8 miljardit eurot. Taaste- ja vastupidavusrahastu määrus jõustus 2021. aasta veebruaris. Vähem kui 18 kuud hiljem on jagatud liikmesriikidele üle 100 miljardi euro, et toetada taastumist, vähendada pandeemia mõju ning toetada kodanikke ja ettevõtteid kogu ELis. Peale selle on taaste- ja vastupidavusrahastu avaldanud stabiliseerivat mõju ning näidanud Euroopa projekti ja Euroopa ühise tegutsemise tähtsust. Taaste- ja vastupidavusrahastu on läbi aegade suurim ja esimene omataoline ELi rahastamisprogramm. Selle rakendamisel kohaldatakse tulemuspõhise rahastamise põhimõtet: kulude arvesse võtmise asemel keskendutakse täielikult *tulemustele* vahe-eesmärkide ja sihtide saavutamisel. Taaste- ja vastupidavusrahastust tehakse makseid siis, kui liikmesriik teeb konkreetse edusammu ehk saavutab vahe-eesmärgi (kvalitatiivne) või sihi (kvantitatiivne). Seega on rahastu uut liiki vahend, mille jaoks oli vaja kehtestada uus töökorraldus ning uued eeskirjad, näidisvormid ja protsessid, millega komisjon sai hakkama rekordiliselt lühikese ajaga.

Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse kohaselt peab iga liikmesriik esitama riikliku taaste- ja vastupidavuskava, milles on kindlaks määratud reformid ja investeeringud, mille liikmesriik kohustub tegema. Komisjon hindab iga riiklikku taaste- ja vastupidavuskava kahe kuu jooksul ja teeb positiivse hinnangu korral ettepaneku võtta vastu *nõukogu rakendusotsus*, mille nõukogu lõpuks vastu võtab. Esimesed taaste- ja vastupidavuskavad saadi 2021. aasta aprillis, komisjon hindas neid 2021. aasta juunis ja nõukogu võttis need vastu 2021. aasta juulis.

Kogu selle aja jooksul on komisjon teinud kõigi osalejatega, eelkõige liikmesriikidega, ennetavat koostööd, et tagada kõrgelennuliste reformi- ja investimiskavade kiire elluviimine kõikjal ELis. Komisjon hakkas kohe pärast seda, kui avaldati tema ettepanek võtta vastu taaste- ja vastupidavusrahastu määrus, suhtlema liikmesriikidega, et selgitada ja arutada õigusnorme ning suunata liikmesriike taaste- ja vastupidavuskavade koostamisel. Komisjon avaldas 2020. aasta septembris, tuginedes määruse eelnõule, esimesed liikmesriikidele mõeldud suunised, mis aitasid liikmesriikidel koostada oma kavu. 2021. aasta jaanuaris avaldati taaste- ja vastupidavusrahastu määruse lõplikul tekstil põhinevad ajakohastatud suunised, mis olid abiks nende kavade viimistlemisel. Komisjon esitas ka muid kirjalikke suuniseid, näiteks enesehindamise kontrollnimekirja kontrollisüsteemide jaoks, andis sadu kirjalikke ja veel rohkem suulisi vastuseid küsimustele, mille liikmesriigid olid esitanud kahepoolse suhtluse käigus või nõukogu (eeskätt sel otstarbel loodud eksperdirühma) kaudu, ning korraldas vahetusi, et julgustada tegema koostööd ja viima ellu ühisprojekte.

Komisjon osales ka iga kahe kuu tagant toimunud taaste- ja vastupidavusdialoogides ning korraldas sellest sagedamini töörühma kohtumisi Euroopa Parlamendiga ja arvukates nõukogu töörühmades. Komisjon teavitas põhjalikult ja korrapäraselt nii kaasseadusandjaid kui ka üldsust taaste- ja vastupidavusrahastuga seotud arengust, kasutades spetsiaalset veebisaiti ning avaldades pressiteateid oluliste sündmuste kohta ja mitmesuguseid dokumente, mis käsitlesid tehtud analüüsi (nt üksikasjalikud komisjoni talituste töödokumendid, kus hinnati riiklike taaste- ja vastupidavuskavu), ning avaldas kõik nõukogule või parlamendile esitatud ettekanded.

Taaste- ja vastupidavusrahastu on komisjonis peadirektoraatide ülene töösuund, mis koondab kõigi talituste poliitikaalased ja praktilised eksperditeadmised.

b) Komisjoni seisukoht kontrollikoja peamiste tähelepanekute ja soovitude kohta

Komisjonile valmistavad heameelt kontrollikoja positiivsed tähelepanekud komisjoni hindamistegevuse kohta.

Kontrollikoda leiab kogu oma aruandes, et komisjon on teinud ulatuslikku ja põhjalikku tööd hindamiskriteeriumide valdkonnas. Oma tähelepanekutes toob kontrollikoda välja elemendid, mille puhul komisjon saaks parandada hindamisprotsessi dokumenteerimist. Komisjon kavatseb seda võimaluste piires teha.

Komisjon märgib ka, et mõni kontrollikoja esile tõstetud risk ja piirang tuleneb taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitusest. Näiteks juhib kontrollikoda tähelepanu mõningasele ebakindlusele seoses riiklike taaste- ja vastupidavuskavade meetmete tegeliku rakendamisega, mis on ootuspärane, kuna käesolev audit hõlmab peamiselt riiklike taaste- ja vastupidavuskavade eelhindamist. Ehkki kontrollikoda peab komisjoni tehtud hindamist põhjalikuks, lähtuti riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamisel, mis oli laadilt eelhindamine, teabest, mis oli kättesaadav kavade esitamise ajal.

Komisjon nõustub täielikult või osaliselt kõigi kontrollikoja soovitustega.

c) Hiljutine areng ja järgmised sammud

2022. aasta mais, pärast Euroopa Ülemkogu üleskutseid astuda seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse samme, et vähendada sõltuvust Venemaa fossiilenergiast, avaldas komisjon kava „REPowerEU“. Selle kavaga tehakse jõulisi pingutusi, vähendamaks Euroopa sõltuvust Venemaa fossiilkütustest ja kiirendamaks energiasüsteemi ümberkujundamist. Kava rakendamiseks tegi komisjon ettepaneku teha sihtotstarbelised muudatused taaste- ja vastupidavusrahastu määrusesse, sealhulgas lisada igasse riiklikku taaste- ja vastupidavuskavva peatükk REPowerEU kohta. Ettepanekuga antakse taaste- ja vastupidavusrahastule ka lisavahendid, mis hangitakse heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi kaudu või kasutades võimalust kanda üle muude eelarve jagatud täitmise raames rakendatavate programmide vahendeid. Kaasseadusandjad arutavad praegu seda ettepanekut.

II. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA PEAMISTELE TÄHELEPANEKUTELE

1. Hindamisprotsess

Komisjonile valmistavad heameelt positiivsed tähelepanekud riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamise protsessi kohta, mis kinnitavad komisjoni töö intensiivsust ja põhjalikkust ning kogu komisjoni eksperditeadmiste kasutamist, samuti seda, et komisjoni tehtud hindamine oli asjakohane.

Seoses riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamise jälgitavusega¹ juhib komisjon tähelepanu hindamisprotsessi ulatuslikkusele ja keerukusele: iga hindamine algab aruteludega ammu enne riikliku taaste- ja vastupidavuskava ametlikku esitamist, millele järgneb kahe kuu pikkune ametlik hindamisperiood, mida võidakse vajaduse korral pikendada. Dokumendid hindamisprotsessi iga etapi kohta säilitati ja neid jagati kontrollikojaga. Iga hindamise raames vaadeldakse keskmiselt 90 reformi ja investeeringut, millest igapähe hindamiseks võib olla vaja kaasata erinevaid komisjoni eksperte. Nagu kontrollikoda on märkinud, osaleb hindamises riigipõhine rühm, kes suhtleb iga päev liikmesriigi ametiasutuste ja komisjoni ekspertidega.

Riikliku taaste- ja vastupidavuskava hindamisel võetakse aluseks tuhanded dokumendid ja ulatuslik teabevahetus. Komisjon tagab kõikehõlmava protsessi ja jälgib kogu asjaomast teabevahetust. Hindamine on laadilt dünaamiline, kuna komisjon küsib kogu hindamisperioodi vältel lisateavet ja liikmesriik võib oma kava vajaduse korral muuta.

Mis puudutab suuniseid ja standarditud protsessi,² siis komisjon koostas põhjalikud suunised riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamise protsessi kohta. Sellegipoolest leiab komisjon, et kontrollnimekirja põhine lähenemisviis ei ole rakendatav, võttes arvesse hindamise kvalitatiivset laadi ning riiklike taaste- ja vastupidavuskavade ja neis sisalduvate meetmete mitmekesisust.

Kui rääkida liikmesriikide toetamisest,³ siis komisjon tegi suuri jõupingutusi, et anda varakult selgeid ja põhjalikke suuniseid, millele lisandus kõikehõlmav individuaalne tugi igale liikmesriigile. Komisjon esitas riiklike taaste- ja vastupidavuskavade koostamise kohta kaks üksikasjalikku juhenddokumenti, millest üks avaldati 2020. aasta septembris määruse eelnõu põhjal ja teine 2021. aasta jaanuaris määruse lõpliku teksti põhjal. Pärast juhenddokumendi avaldamist 2021. aasta jaanuaris korraldati kõigile liikmesriikidele terve päev kestnud koolitus. Iga liikmesriigiga on peetud hiljemalt alates 2020. aasta sügisest korrapäraselt kahepoolset dialoogi ning komisjon on andnud horisontaalseid suuniseid ja vastanud küsimustele e-posti teel, spetsiaalse küsimuste ja vastuste veebisaidi kaudu ning kõigis nõukogu koosseisudes. Samuti on komisjon edendanud riiklike taaste- ja vastupidavuskavade vahelist koostööd, kasutades selleks juhtprojekte ning julgustades liikmesriike kavandama ühismeetmeid, näiteks meetmeid panustamiseks *üleeuroopalist huvi pakkuvatesse tähtsatesse projektidesse*, mis on lisatud mitmesse kavva.

¹ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 33.

² Vt kontrollikoja eriaruande punktid 31–33.

³ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 34–39.

2. Kuude sambasse ja riigipõhiste soovitude järgimisse antava panuse hindamine

Kontrollikoda rõhutab, et komisjon hindas põhjalikult iga riikliku taaste- ja vastupidavuskava panust taaste- ja vastupidavusrahastu määruse kuude sambasse ja riigipõhiste soovitude järgimisse. Kontrollikoda kinnitab ka hinnangut, mille komisjon andis selle panuse kohta valimisse kuulunud kuue liikmesriigi puhul.

Riiklike taaste- ja vastupidavuskavadega kuude sambasse panustamise kohta⁴ märgib komisjon, et hinnanguliste kulude panus oli üks, kuid mitte ainus kaalutlus selle hindamisel, kas panus kuude sambasse on tasakaalustatud. Taaste- ja vastupidavusrahastust toetatakse nii investeringuid kui ka reforme, millest viimaste puhul otsesed kulud sageli puuduvad. Kui komisjon oleks lähtunud tasakaalu hindamisel vaid hinnangulistest kuludest, oleks ta mööda vaadanud reformide mõjust. Komisjoni tehtud hindamine on täielikult vastavuses hindamiskriteeriumidega, mis on ette nähtud taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega, milles on sätestatud, et riiklik taaste- ja vastupidavuskava peab sisaldama liikmesriigi majanduslikule ja sotsiaalsele olukorrale vastavaid mitmekülgseid ja piisavalt hästi tasakaalustatud lahendusi, osutamata hinnangulistele kuludele (erinevalt kriteeriumidest, mis käsitlevad keskkonnahoidlikkuse ja digisihte). Komisjon juhib tähelepanu ka sellele, et tema aruandluses taaste ja vastupidavuse tulemustabeli kohta on kooskõlas määrusega hinnatud, kui suur osa kuludest aitab kaasa iga samba rakendamisele.

Mis puudutab riiklike taaste- ja vastupidavuskavade panust riigipõhiste soovitude järgimisse,⁵ siis kontrollikoda kinnitab komisjoni hinnangut. Komisjon rõhutab, et taaste- ja vastupidavusrahastu määruses on sõnaselgelt sätestatud, et taaste- ja vastupidavuskavas tuleb käsitleda kõiki asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi või suurt osa asjakohastest riigipõhistest soovitustest, võttes muu hulgas arvesse taotletud rahalist toetust ja (kui see on asjakohane) laenu. Sellest tulenevalt otsustas mõni liikmesriik igati kooskõlas määrusega käsitleda oma taaste- ja vastupidavuskavas vaid suurt osa asjakohastest riigipõhistest soovitustest. Komisjon leiab, et tema hinnangus on kirjeldatud seda läbipaistvalt.

3. Põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimise hindamine

Kontrollikoda leidis, et komisjon oli kandnud hoolt selle eest, et liikmesriikide põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimise kontrollnimekirjades on arvesse võetud keskkonnaeesmärke. Samuti leidis kontrollikoda, et komisjon küsis enamikel juhtudel lisateavet, nõudis vajaduse korral leevendusmeetmeid ning palus jätta riiklikest taaste- ja vastupidavuskavadest välja meetmed, mis ei ole selle põhimõttega kooskõlas. Kontrollikoja järeldustest on näha, et komisjon tagas selle põhimõtte järgimise põhjaliku ja tõhusa hindamise, mille tulemusel vastavalt vajadusele meetmeid muudeti või jäeti meetmed välja.

Seoses liikmesriikide otsusega rakendada riiklikust taaste- ja vastupidavuskavast välja jäetud meetmeid, kasutades riiklike vahendeid,⁶ märgib komisjon, et tema tehtud hindamine hõlmas vaid riikliku taaste- ja vastupidavuskava meetmeid. Taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega ei ole antud komisjonile õigust ega võimalust kohustada liikmesriike järgima põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“ meetmete puhul, mis ei ole seotud riikliku taaste- ja vastupidavuskavaga.

⁴ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 44.

⁵ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 48–53.

⁶ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 58.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et liikmesriigid ei ole kohustatud kvantifitseerima põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimise kontrollnimekirjas võimalikku mõju⁷ ning et võimaliku mõju kvantifitseerimine ei ole alati mõttekas või isegi võimalik. Komisjon ei leia, et kvantifitseerimise puudumise tõttu oleks olnud keeruline hinnata kõnealuse põhimõtte järgimist, ning tema meelest ei tõenda miski, et sellisel kvantifitseerimisel oleks märkimisväärne lisaväärtus võrreldes praeguste kirjelduste ja selgitustega, mis on suuresti kvalitatiivsed.

Leevendusmeetmete⁸ kohta märgib komisjon, et vajaduse korral on ta teinud ettepaneku lisada need meetmed nõukogu rakendusotsusesse, millega nähakse ette õiguslik kohustus, mida liikmesriigid peavad täitma ja mida komisjon hindab siis, kui esitatakse asjaomase vahe-eesmärgi või sihiga seotud maksetaotlus. Nõue lisada kõik leevendusmeetmed – isegi juhul, kui ollakse täiesti veendunud meetmete rakendamises – tekitaks tarbetut ja ülemäärast halduskoormust.

4. Meetmetega rohe- ja digiüleminekusse antava panuse hindamine

Komisjonile valmistavad heameelt kontrollikoja järeldused, mis kinnitavad, et komisjon hindas põhjalikult riiklike taaste- ja vastupidavuskavade panust rohe- ja digiüleminekusse. Liikmesriik märgistas iga asjaomase meetme rohe- või digiüleminekut toetava meetmena ja komisjon kontrollis seda. Vajaduse korral soovitas komisjon parandusi või nõudis selle märgistuse täpsemat kasutamist (vaid asjaomaste alameetmete puhul).

5. Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kuluhinnangute hindamine

Taaste- ja vastupidavusrahastrahastu puhul toimub meetmetega kaasnevate kulude eelhindamine, mille eesmärk on teha kindlaks riikliku taaste- ja vastupidavuskava kogukulud. Kogukulude põhjal otsustatakse, kas eraldada liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava jaoks maksimaalne rahaline toetus või osa sellest. Kuna taaste- ja vastupidavusrahastrahastu on tulemuspõhine, ei mõjuta kuluhinnang otseselt hilisemaid makseid. Komisjon tegi siiski kindlaks, et kuluhinnangute jaoks esitatud teave oli vastavuses seonduvate vahe-eesmärkide ja sihtidega: näiteks kui kuluhinnangus oli ära märgitud eeldatav toodete (nt päikesepaneelide) arv, oli see arv kooskõlas asjaomase meetme puhul seatud sihtidega (nt loodav päikeseenergia tootmisvõimsus).

Mis puudutab menetlust,⁹ siis komisjonile valmistavad heameelt kontrollikoja järeldused, et komisjon kohaldas rangelt määruse kriteeriumeid ja oma asutusesiseseid suuniseid meetmetega kaasnevate kulude hindamise kohta. Komisjon tagas nende kriteeriumide järjekindla kohaldamise ning kehtestas õiglase kohtlemise tagamiseks selge metoodika riiklike taaste- ja vastupidavuskavade üldiseks hindamiseks kulude vaatenurgast. Komisjon täheldab, et kontrollikoja meelest on hinde A saamiseks täidetavad nõuded (kuluhinnang peab olema igati mõistlik ja usutav) suhteliselt kõrged, mistõttu ei ole ühegi seni hinnatud riikliku taaste- ja vastupidavuskava puhul sellist hinnet antud. Kõiki riiklike taaste- ja vastupidavuskavu on hinnatud hindega B, mis on asjakohane ka kontrollikoja arvates.

⁷ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 60.

⁸ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 61.

⁹ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 69.

Komisjon ei leia siiski, et tema kriteerium hinde C saamiseks (kuluhinnangu ebamõistlikkus ja vähene usutavus) oleks madal. Riiklik taaste- ja vastupidavuskava, millele on antud hindeks C, saab negatiivse hinnangu ja seda ei ole võimalik esitada vastuvõtmiseks nõukogule. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses on sätestatud, et „hindamisel teeb komisjon asjaomase liikmesriigiga tihedat koostööd“. Sellest tulenevalt palus komisjon igal liikmesriigil täiustada oma kuluhinnangut ning esitada lisatõendeid ja -põhjendusi seni, kuni kuluhinnangu usutavuse ja mõistlikkuse eest sai anda hindeks vähemalt B (keskmiselt mõistlik ja usutav kuluhinnang). Kontrollikoda tõepoolest kinnitab, et komisjon palus „vajaduse korral lisateavet“ ja „sai andmeid hinnangulise kulu tõendamiseks“ ning et kui ta sellist teavet ei saanud, on seda kajastatud läbipaistvalt hindamisel ja hinnete andmisel.

6. Makseprofiilid

Mis puudutab makseprofiilide, st igale vahe-eesmärkide ja sihtide kogumile eraldatava summa kindlaksmääramist,¹⁰ siis võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu tulemuspõhisust, ei saa maksete suurus olla seotud tegelike kuludega. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses on selgelt sätestatud meetodika liikmesriigile tehtava kogueraldise kindlaksmääramiseks ning komisjon on määranud need summad kindlaks läbipaistval ja õiglasel viisil. Taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega ei ole siiski ette nähtud meetodikat selleks, et määratleda makseprofiil, millega konkreetne summa seotakse konkreetsete saavutatavate vahe-eesmärkide ja sihtidega. Kooskõlas nõudega teha liikmesriigiga tihedat koostööd arutas komisjon makseprofiili iga liikmesriigiga, võttes aluseks asjaomase liikmesriigi ettepaneku. Seepärast kajastab makseprofiil, mille komisjon esitab nõukogule ja mille nõukogu lõpuks kehtestab, mitut tegurit, sealhulgas riigi rahastamisvajadusi ja eelarve planeerimist, samuti vahe-eesmärkide ja sihtide osatähtsust iga väljamakse puhul ning nende suhtelist olulisust.

Komisjon toonitab, et makseprofiil ei piira seda, kuidas määratakse kindlaks võimalikud hilisemad osamaksed, mis peavad olema proportsioonis liikmesriikide tulemuslikkusega. Seepärast ei leia komisjon, et eespool kirjeldatud lähenemisviisi tõttu oleks vajaduse korral keeruline kindlaks teha, milline vähendamine on proportsionaalne.

7. Vahe-eesmärkide ja sihtide hindamine

Kontrollikoda leiab, et komisjon hindas vahe-eesmärke ja sihte kõikehõlmavalt. Kontrollikoda märgib, et selle tulemuseks olid selgemad vahe-eesmärkide ja sihtide kirjeldused võrreldes liikmesriikide poolt algselt kavandatuga ja täpsem sõnastus. Vajaduse korral vahe-eesmärke ja sihte liideti või muudeti need liikmesriigi algse ettepanekuga võrreldes üksikasjalikumaks, millega tagati kõigi rakendamisetappide hõlmamine ning hallatav hulk eesmärke ja sihte.

Mis puudutab vahe-eesmärkide ja sihtide hindamise dokumentatsiooni,¹¹ siis komisjon suutis tõendada oma hindamise asjakohast ja ulatuslikku dokumenteerimist. Iga lõplik riiklik taaste- ja vastupidavuskava sisaldab keskmiselt üle 200 vahe-eesmärgi ja sihti. Kontrollikoja valimisse kuulunud kuue liikmesriigi puhul (kes olid valitud valimisse riikliku taaste- ja vastupidavuskava suuruse alusel) oli lõplike vahe-eesmärkide ja sihtide keskmine arv 325. Mõnel juhul oli liikmesriigi algses ettepanekus mitusada võimalikku vahe-eesmärki ja sihti.

¹⁰ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 73–76.

¹¹ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 81.

Hindamise laadi kohta¹² märgib komisjon, et ta tegi taaste- ja vastupidavusraha määru standardite põhjal kvalitatiivse hindamise ega viinud läbi võrdlevat hindamist. Komisjon tagas asutusesiseste suuniste ja kahe horisontaalse üksuse tehtud kontrollide abil vahe-eesmärkide ja sihtide järjekindla kavandamise kõigi nõukogu rakendusotsuste jaoks, kuid märgib, et taaste- ja vastupidavusraha määru ei ole võrdlevat hindamist ette nähtud. Taaste- ja vastupidavusraha määru kohaselt tuleks riiklikku taaste- ja vastupidavuskava vaadelda määru kehtestatud standardite valguses, mitte hinnata võrdluses teise taaste- ja vastupidavuskavaga, mis kajastab teistsugust rahaliste vahendite jaotust ning teistsuguseid probleeme ja prioriteete.

Mis puudutab iga reformi ja investeeringu rakendamise oluliste etappide kajastamist vahe-eesmärkides ja sihtides,¹³ siis komisjon märgib, et taaste- ja vastupidavusraha määru ei ole sellist nõuet kehtestatud. Ehkki komisjon püüdis tagada oma asutusesiseste standardite kaudu hea kajastamise, oleks iga meetme kõigi oluliste etappide täieliku kajastamise nõudmine kaasa toonud ülemäärase arvu vahe-eesmärke ja sihte. Pealegi ei pruugi väikese investeeringu või vähem tähtsa reformi rakendamise olulisel etapil olla sama kaal kui suure investeeringu või tähtsama reformi olulisel etapil. Seepärast leiab komisjon, et hinnatud kajastus on hästi põhjendatud ja sellega on tagatud tasakaal oluliste edusammude mõõtmise ja hallatava üldise aruandluskoormuse vahel. Komisjon kohaldas ka üldisi standardeid, näiteks põhimõtet, et enamasti on igal seadusandlikul reformil vahe-eesmärk, mis on seotud asjaomase määru jõustumisega, ning põhimõtet, et investeeringute puhul seatakse üldjuhul lõpliku väljundiga seotud siht.

2026. aasta augusti määratud lõppkuupäeva kohta¹⁴ märgib komisjon, et mõnel juhul nõuavad reformid ja investeeringud pikki ettevalmistusi ning reformide ja investeeringute rakendamine võtab aega, mistõttu liikmesriigid ei saanud alati võtta endale kohustust lõpetada rakendamine 2026. aasta augustiks. Näiteks suurte meetmete puhul, mis eeldavad konsulteerimist sidusrühmadega või keskkonnamõju hindamist, võivad ettevalmistustööd kesta aastaid. Kui komisjon oleks jätnud välja kõik investeeringud ja reformid, mille rakendamine võib jätkuda pärast 2026. aasta augustit, oleks riiklikest taaste- ja vastupidavuskavadest välja jäänud mitu ulatuslikku investeeringut.

Seoses riiklike taaste- ja vastupidavuskavade konkreetsete vahe-eesmärkide ja sihtidega¹⁵ märgib komisjon, et vahe-eesmärgid ja sihid on liikmesriikide kavandatud ning seepärast kajastavad need riikide haldustavasid. Komisjon hoolitses selle eest, et liikmesriikide täidetavate nõuete suhtes kohaldataks ühtset lähenemisviisi, ning tagab ka tulevikus võrdse kohtlemise maksetaotluste hindamisel. Eelkõige, kui vahe-eesmärk sisaldab kvantitatiivset elementi, tuleks seda nõuet hinnata maksetaotluse käsitlemisel.

8. Seire- ja kontrollisüsteemide hindamine

Komisjonile valmistavad heameelt kontrollikoja positiivsed tähelepanekud, milles on esile toodud liikmesriikide kasutusele võetud kontrollisüsteemide terviklik ja põhjalik hindamine. Komisjon küsis vastavalt vajadusele lisateavet ning nõudis vajaduse korral täiendavaid reforme ning vastavaid vahe-eesmärke ja sihte, kandmaks hoolt selle eest, et asjakohased kontrollisüsteemid on täielikult sisse seatud.

¹² Vt kontrollikoja eriaruande punkt 81.

¹³ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 83–84.

¹⁴ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 85–86.

¹⁵ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 90–93.

Mis puudutab seire- ja kontrollisüsteemide hindamise läbiviimist eelhindamisena,¹⁶ siis eelhindamine on sõnaselgelt ette nähtud taaste- ja vastupidavusraha määrusega. Nagu kõik teised riikliku taaste- ja vastupidavuskava hindamise osad, põhineb ka kontrollikriteeriumi hindamine seepärast süsteemidel, mida on kirjeldatud taaste- ja vastupidavuskavas. Komisjon hindas sellegipoolest terviklikult liikmesriikide kirjeldatud süsteeme, mille mõni osa oli juba kasutusele võetud. Igal juhul arutati kontrollisüsteemi põhjalikult asjaomase liikmesriigiga. Komisjon küsis igalt liikmesriigilt lisateavet ja palus neil võtta kirjalikult kohustused seoses kontrollisüsteemi konkreetsete oluliste aspektidega, tagades sellega põhjaliku ja faktidel põhineva hindamise.

Komisjon ei leia, et kontrollisüsteemide hindamine *enne* nende rakendamist (mis on sõnaselgelt ette nähtud taaste- ja vastupidavusraha määrusega, nagu on märgitud eespool) seaks ohtu liidu finantshuvid¹⁷. Esiteks märgib komisjon, et taaste- ja vastupidavusraha vahendeid tuleb igal juhul rakendada kooskõlas liidu ja siseriikliku õigusega ning liikmesriigid vastutavad liidu finantshuvide kaitse eest. Kui liikmesriik rikub oma kohustusi, võib komisjon rahalist eraldist vähendada, maksed peatada või vahendid tagasi nõuda kogu toetuse või laenu ulatuses. Seega saab komisjon igal juhul võtta meetmeid, kui liikmesriik ei rakenda asjakohaseid kontrollisüsteeme. Teiseks, eelhindamist, nagu on ette nähtud taaste- ja vastupidavusraha määrusega, rakendatakse samamoodi muude ELi programmide puhul, kus kontrollisüsteeme hinnatakse enne nende (täielikku) kasutusele võttu.

Seoses kontrollisüsteemide jaoks kokku lepitud täiendavate vahe-eesmärkidega¹⁸ juhib komisjon tähelepanu asjaolule, et need vahe-eesmärgid on seotud selliste kontrollisüsteemi elementidega, mida on võimalik tugevdada, mistõttu need ei sea kahtluse alla kavas kirjeldatud kontrollisüsteemi piisavust. Taaste- ja vastupidavusraha määruuses on sõnaselgelt sätestatud komisjoni võimalus teha ettepanek võtta selliseid lisameetmeid. Need meetmed peavad olema võetud esimese makse tegemiseks ja seepärast ei kujuta need endast sugugi ohtu, vaid on pigem kontrollisüsteemi nõuetekohase rakendamise lisatagatis.

Komisjon rõhutab, et ta on kohustunud tegema ja on juba asunud tegema süsteemiauditeid, et tagada liikmesriikide kontrollisüsteemide vastavus taaste- ja vastupidavusraha määruuse nõuetele ning iga liikmesriigiga sõlmitud rahastamislepingus sätestatud peamistele nõuetele. Seega, ehkki riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine on tingimata eelhindamine, kannab komisjon hoolt selle eest, et igal liikmesriigil on rakendamise ajal kasutusel asjakohased kontrollisüsteemid.

III. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA JÄRELDUSTELE JA SOOVITUSTELE

1. Soovitus 1. Parandada hindamismenetlusi ja dokumentatsiooni

Komisjon peaks:

¹⁶ Vt kontrollikoja eriaruande punktid 103–104 ja 106–111.

¹⁷ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 111.

¹⁸ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 111.

- (a) *tulevaste hindamiste jaoks menetlust veelgi parandama, tagamaks, et kõiki menetluse etappe täidetakse ja hindamise kvalitatiivseid osi võetakse täielikult arvesse*

Kontrollikoja soovitusete täitmise tähtaeg: kõigi tulevaste hindamiste jaoks

Komisjon **nõustub** selle soovitusete punktiga.

Komisjon on juba võtnud kasutusele üksikasjalikud asutusesisesed suunised, näidismuud ja menetlused. Komisjon on nõus jätkama oma suuniste ja menetluste kohendamist.

Komisjon võtab heameelt tundes teadmiseks kontrollikoja järeldused, et tema tehtud riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine oli üldiselt asjakohane, võttes arvesse protsessi keerukust ning ajalisi piiranguid, ning et ta oli juhtinud hindamisprotsessi tulemuslikult¹⁹. Komisjon on teinud suuri jõupingutusi, et tagada põhjalik, õiglane, läbipaistev ja järjekindel hindamisprotsess, minnes tublisti kaugemale taaste- ja vastupidavusrahastu määruse nõuetest. Seepärast on komisjon küll nõus vajadusega jätkata standardse ja õiglase protsessi tagamist, kuid näeb vähe võimalusi selleks, et olemasolevat protsessi *veelgi* standardida.

- (b) *tagama, et lõpphindamise ning selle põhjenduste dokumentatsioon oleks korraldane ning olulisemad dokumendid oleksid hõlpsasti jälgitavad, et suurendada protsessi läbipaistvust ja tõhusust*

Kontrollikoja soovitusete täitmise tähtaeg: kõigi tulevaste hindamiste jaoks

Komisjon **nõustub** selle soovitusete punktiga.

2. Soovitus 2. Edendada heade tavade vahetamist liikmesriikide vahel

Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamise ajal liikmesriikide vahel heade tavade vahetamise edendamiseks peaks komisjon ennetavalt hõlbustama liikmesriikide asutuste vahel arvamuste vahetamist teemadel, mis pakuvad neile ühist huvi

Kontrollikoja soovitusete täitmise tähtaeg: riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamise ajal

Komisjon **nõustub** selle soovitusetega, märkides, et selline arvamuste vahetamine on juba tagatud mitteametliku ekspertide töörühma regulaarsete kohtumiste korraldamise kaudu. Arvamuste vahetamiseks konkreetsetel teemadel on olemas sellised vahendid nagu tehnilise toe instrument ning temaatilised või valdkondlikud töörühmad, mis saavad korrapäraselt kokku ja arutavad muu hulgas riiklike taaste- ja vastupidavuskavade meetmeid. Heade tavade vahetamine on juba alanud ja seda jätkatakse.

¹⁹ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 112.

3. Soovitus 3. Jälgida ka edaspidi rakendatavate meetmete panust riigipõhiste soovitude järgimisse

Liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade rakendamise ajal peaks komisjon:

- (a) viima taaste- ja vastupidavusrahanõu eduaruannete esitamise kooskõlla Euroopa poolaasta aruandluse kontekstiga, et tagada kõigi riigipõhiste soovitude järgimise piisav jälgimine, sealhulgas ka nende soovitude, mida riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades otseselt ei käsitleta

Kontrollikoja soovitude täitmise tähtaeg: alates 2022. aastast

Komisjon **nõustub** selle soovitude punktiga.

Riigipõhiste soovitude järgimist jälgitakse Euroopa poolaasta raames, samuti on Euroopa poolaasta aruandlus ning taaste- ja vastupidavusrahanõu aruandlus viidud omavahel kooskõlla.

- (b) pakkuma olemasolevas Euroopa poolaasta aruandlusraamistikus teavet selle kohta, millisel määral panustatakse taaste- ja vastupidavusrahanõuga riigipõhiste soovitude täitmisesse

Kontrollikoja soovitude täitmise tähtaeg: alates 2022. aastast

Komisjon **nõustub** selle soovitude punktiga ja on hakanud seda ellu viima.

Liikmesriigid annavad Euroopa poolaasta korrapärase aruandluse raames aru ka riikliku taaste- ja vastupidavuskava asjaomaste meetmete rakendamisest ning komisjon võtab nende meetmete rakendamisel tehtud edusamme arvesse oma Euroopa poolaasta dokumentides. IT-süsteem, mida liikmesriigid kasutavad riigipõhiste soovitude täitmise kohta aru andmiseks, ja IT-süsteem, mida liikmesriigid kasutavad riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kohta aru andmiseks, on omavahel ühendatud, et tagada piisav aruandlus ja vältida liikmesriikide topelttööd. Iga riikliku taaste- ja vastupidavuskava meede on seotud ühe või mitme liikmesriigile esitatud riigipõhise soovitusega.

Seoses kontrollikoja järeldusega, et „[s]iiski jäid riigipõhiste soovitude, eelkõige 2019. aasta riigipõhiste soovitude mõned olulised aspektid kavades endiselt tähelepanuta“,²⁰ osutab komisjon oma eespool esitatud tähelepanekutele ning rõhutab, et igas riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas tuleb käsitleda kas kõiki asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi või suurt osa asjakohastest riigipõhistest soovitustest ning sellele tuleb läheneda kvalitatiivselt, eelkõige silmas pidades taotletavat rahalist toetust või laenu, muid meetmeid, mida kavatakse rakendada väljaspool taaste- ja vastupidavusrahanõu, ning esitatud soovitusi.

4. Soovitus 4. Parandada läbipaistvust ja põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järelevalvet

Komisjon peaks:

²⁰ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 116.

- (a) *paluma, et liikmesriigid esitaksid asjakohasel juhul kvantitatiivse hinnangu meetmete keskkonnamõju kohta tulevaste põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“ käsitlevate enesehindamiste jaoks, ning kui see esitatakse, võtta seda hindamisel arvesse*

Kontrollikoja soovitusete tähtsuse tähtaeg: kõigi tulevaste hindamiste jaoks

Komisjon **nõustub** selle soovitusete punktiga.

Komisjon märgib seoses esitatud järelduse²¹ ja soovitusetega, et määruses sellist keskkonnamõju kvantifitseerimist ei nõuta. Sellegipoolest on komisjon nõus paluma liikmesriikidel esitada, kui see on asjakohane, kvantitatiivne hinnang. Kui selline kvantitatiivne hinnang esitatakse, võtab komisjon saadud teavet arvesse põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ järgimise hindamisel. Komisjon märgib, et seda saab teha üksnes tulevikus esitatavate riiklike taaste- ja vastupidavuskavade puhul.

- b) lisama leevendusmeetmed vahe-eesmärkidele ja sihtidele, kui neid peetakse asjakohaseks meetmete positiivse hinnangu andmiseks seoses põhimõttega „ei kahjusta oluliselt“, ning kontrollima nende vahe-eesmärkide ja sihtide tingimuste täitmist kava elluviimise ajal*

Kontrollikoja soovitusete tähtsuse tähtaeg: kõigi tulevaste hindamiste jaoks ja alates 2022. aastast

Komisjon **nõustub osaliselt** selle soovitusete punktiga.

Komisjon toonitab nii järelduse kui ka soovitusetega seoses, et sellist nõuet vahe-eesmärgi või sihi puhul juba kohaldati, kui seda peeti vajalikuks, et tagada meetme vastavus põhimõttele „ei kahjusta oluliselt“. Üldine nõue lisada vahe-eesmärgi või sihi osana või eraldi vahe-eesmärgi või sihina kõik leevendusmeetmed (isegi kui kava meetme puhul on juba leitud, et selle rakendamine eeldatavasti ei põhjusta olulist kahju) toob kaasa märkimisväärse halduskoormuse meetmete puhul, mis taaste- ja vastupidavusrahastu määruses sätestatud hindamiskriteeriumide alusel tehtud hindamise kohaselt ei kahjusta oluliselt keskkonnanõu eesmärke.

Seepärast on komisjon nõus ka edaspidi lisama vahe-eesmärkide ja sihtide osana leevendusmeetmed, juhul kui põhimõttega „ei kahjusta oluliselt“ seotud eelanalüüs ei anna piisavat kindlust selle põhimõtte järgimise suhtes ja selle põhimõtte järgimise tagamiseks tuleb teatavaid aspekte kontrollida rakendamisetapis. Komisjon leiab siiski, et ei ole võimalik lisada süstemaatiliselt *kõiki* liikmesriigi enesehindamise raames arvesse võetud või hindamisel vaadeldud leevendusmeetmeid. Samuti on komisjon nõus hindama seda, kas liikmesriik on täitnud sellised vahe-eesmärkides ja sihtides sisalduvad tingimused, konkreetse vahe-eesmärgi või sihiga seotud maksetaotluse laekumisel.

²¹ Vt kontrollikoja eriaruande punkt 117.

5. Soovitus 5. Tagada selged vahe-eesmärkide ja sihtide kontrollimise mehhanismid ning vahe-eesmärkide ja sihtide piisav määratlemine

Komisjon peaks:

- a) *lisama töökorraldusse vahe-eesmärkide ja sihtide jaoks selged kontrollimehhanismid, et nende täitmist oleks võimalik selgelt hinnata*

Kontrollikoja soovituse täitmise tähtaeg: 2023. aasta keskpaik

Komisjon **nõustub** selle soovituse punktiga.

- b) *tagama, et vahe-eesmärgid ja sihid oleksid asjakohaselt määratletud, eelkõige tähenduses, et need oleksid piisavalt selged, peegeldaksid peamisi rakendamisetappe ning oleksid liikmesriikides ühtselt määratletud, austades samas iga riikliku taaste- ja vastupidavuskava eripärasid*

Kontrollikoja soovituse täitmise tähtaeg: kõigi tulevaste hindamiste jaoks

Komisjon **nõustub** selle soovituse punktiga.

Sellegipoolest märgib komisjon seoses selle soovituse punkti ja järeldusega,²² et vahe-eesmärgid ja sihid ei olegi mõeldud olema võrreldavad, vaid on ette nähtud selleks, et mõõta edusamme konkreetse reformi või investeeringu rakendamisel konkreetsetes liikmesriigis. Seepärast võivad need olla liikmesriikides erinevad.

6. Soovitus 6. Kontrollida konkreetsete järelevalve ja kontrolliga seotud vahe-eesmärkide täitmist ning julgustada liikmesriike kasutama komisjoni andmekaeve- ja riskihindamisvahendit

Komisjon peaks:

- a) *hoolikalt uurima seire- ja kontrollisüsteemidega seotud vahe-eesmärkide rahuldavat täitmist ja õigel ajal rakendamist;*
- b) *julgustama kõiki liikmesriike kasutama komisjoni andmekaeve- ja riskihindamisvahendit*

Kontrollikoja soovituse täitmise tähtaeg: 2023. aasta lõpp

²² Vt kontrollikoja eriaruande punkt 119.

Komisjon **nõustub** soovitusel mõlema punktiga.