



EUROOPA KOMISJONI VASTUSED

EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

ELi finantsmaastik –
keeruline moodustis, mis vajab lihtsustamist ja paremat
aruandekohustust

Sisukord

I. KOMISJONI VASTUSTE LÜHIKOKKUVÕTE	2
II. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA PEAMISTELE TÄHELEPANEKUTELE.....	3
1. ELi finantsmaastik ja selle võimalik lihtsustamine	3
2. Hindamine enne uute vahendite loomist.....	4
3. ELi finantsmaastikuga seotud avalik aruandekohustus	5
III. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA SOOVITUSTELE.....	6
1. Tagada kõigi uute rahastamisvahendite ülesehituse ja valikuvõimaluste piisav eelnev hindamine	6
2. Teabe kogumine ja avaldamine kogu ELi üldise finantsmaastiku kohta.....	6
3. Teha ettepanek integreerida moderniseerimisfond ELi eelarvesse.....	7
4. Teha ettepanek olemasolevate finantsabi instrumentide integreerimiseks ja konsolideerimiseks.....	7

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

I. KOMISJONI VASTUSTE LÜHIKOKKUVÕTE

ELi praegune finantsmaastik on arenenud aastakümnete jooksul ja selle keskmes on ELi eelarve. See on käinud käsikäes Euroopa integratsiooniprotsessiga. 1950ndatel Euroopa ühendustega loodud eraldi eelarved liideti eri etappide käigus, mille tulemusena loodi lõpuks 2000ndatel üks ühtne eelarve. Maastik on arenenud ka erinevate kriiside, eelkõige finants- ja majanduskriisi tulemusel ning samuti vastavalt konkreetsetele poliitilistele vajadustele, nagu finantsabi või välistegevusega seotud vajadused. Selline areng ei ole eriomane ELi finantsmaastikule, vaid on toimunud ka liikmesriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide finantsmaastikul.

Areng ja praegune ülevaade ELi finantsmaastikust kajastab ja järgib selgeid norme, mis on sätestatud ELi aluslepingutes (või eraldi alusaktides, nagu Euroopa stabiilsusmehhanismi puhul) ja teistes õigusaktides, nagu mitmeaastase finantsraamistiku määrus, Euroopa Liidu taasterahastu määrus ja finantsmäärus. Sellega seoses on kontrollikoja järelduste mõistmiseks oluline täpselt piiritleda vahendid, mida kontrollikoda käesolevas aruandes arvesse võttis.

Komisjon tunnistab ELi finantsmaastiku komponentide mitmekesisust. Siiski ei nõustu ta kontrollikoja märkusega, et sellise maastiku tulemuseks on keeruline moodustis, sest kõik õigusaktid on vastu võetud asjaomast õiguslikku alust ja konkreetseid poliitilisi eesmärke arvesse võttes ning asjakohaseid institutsioonidevahelisi menetlusi ja poliitiliste otsuste tegemise korda järgides. Finantsmaastiku komponentide mitmekesisus ei tähenda automaatselt seda, et see ei oleks tõhus või asjakohane. See on hoopiski võimaldanud saavutada mitmeid ja üha keerukamaid liidu poliitilisi prioriteete ja eesmärke. Majanduslike, ühiskondlike ja ülemaailmsete probleemide ulatus ja keerukus on nõudnud ühiste lahenduste väljatöötamist ja märkimisväärsete ressursside kättesaadavaks tegemist. See on toonud kaasa finantssekkumiste ja -vahendite mitmekesistamise, sealhulgas avaliku ja erasektori investeeringute võimendamise kaudu ELi ja euroala tasandil, aga ka erilise koostöö kaudu liikmesriikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide ja institutsioonidega.

Kui varasemalt on kindlaks tehtud konkreetsed lihtsustamisvõimalused, on sellist ühtlustamist jätkatud, näiteks lisati ELi eelarvesse Euroopa Arengufond. Võimaluse korral järgitakse sellist ühtlustatud lähenemisviisi ka uute kasutusele võetud vahendite puhul. Nii on see mitme finantsabi vahendi puhul, nagu maksebilanss või Euroopa finantsstabiilsusmehhanism, samuti nii sise- kui ka välispoliitika eelarvetagatiste ja rahastamisvahendite puhul, mis on tagatud omavahendite ülemmäära piires. Seda lähenemisviisi kohaldatakse ka hiljutiste ajutiste erakorraliste vahendite suhtes, nagu taasterahastu „NextGenerationEU“ ja TERA, mis on tagatud omavahendite asjakohaste ülemmääradega. Asjaolu, et sellised kohustused tagatakse selliste ülemmäärade piires juhul, kui abisaajad jätaavad kohustused täitmata, on iseenesest ühtlustatud finantsmaastiku positiivne areng.

Komisjon nõustub kontrollikoja aruande ühe allsoovitusega, ei nõustu ühe soovitusel ja nõustub osaliselt kõigi teistega, reservatsiooniga, et ta ei saa etteulatavalt kasutada oma õigust teha seadusandlikke algatusi ja tulevast ettepanekut 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku kohta. Iga uus algatus tehakse aluslepingute ja kehtiva raamistiku kohaseid asjakohaseid seadusandlikke menetlusi järgides, ilma et see piiraks kaasseadusandjate või muude asjaomaste institutsioonide otsuseid. Komisjon jälgib ka edaspidi finantsmaastiku arengut nende komponentide osas, mis kuuluvad tema pädevusvaldkonda, ning püüab seda lihtsustada nii, nagu on vajalik ja asjakohane.

Lõpetuseks viidatakse kontrollikoja aruandes elementidele, millel on aluslepingutest tulenev laiem institutsiooniline kohaldamisala, näiteks kontrollikoja auditeerimisõigus või Euroopa Parlamendi roll finantsmaastikul, mis ei kuulu komisjoni pädevusse.

II. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA PEAMISTELE TÄHELEPANEKUTELE

1. ELi finantsmaastik ja selle võimalik lihtsustamine

Komisjonil on hea meel kontrollikoja kinnituse üle, et ELi praeguse finantsmaastiku õigustamiseks on erinevad põhjused¹.

ELi finantsmaastik on kujunenud aegade jooksul pidevalt muutuvate õiguslike nõuete alusel ning mitmete kriiside ja hädaolukordade taustal. Kohaldatavad aluslepingu sätted on aja jooksul oluliselt muutunud, näiteks Lissaboni lepingu jõustumisega 2009. aastal, samuti on finantsmäärust aastatel 2012 ja 2018 oluliselt muudetud. Lisaks kohaldatakse kontrollikoja auditeeritud eri vahendite suhtes erinevaid õiguslikke aluseid, millest mõned, näiteks Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping, ei kuulu komisjoni pädevusse.

Komisjoni püüdlustest ühtlustada ELi finantsmaastikku, kui see on võimalik ja põhjendatud, räägib selgelt asjaolu, et Euroopa Arengufond lisati mitmeaastasesse finantsraamistikku (2021–2027). See teeb lõpu pikaleveninud poliitilisele arutelule selle integreerimise üle ELi eelarvesse. Selle muutuse mõju on nii kvantitatiivne (hinnanguliselt ligikaudu 30 miljardit eurot seitsme aasta jooksul) kui ka kvalitatiivne. Tegelikult aitab see lihtsustada ELi finantsmaastikku ja viia otsuste tegemise kooskõlla laiendatud kaasotsustusmenetlusega ja sellega seotud Euroopa Parlamendi suurenenud kontrolliga ELi õigusaktide ja rahastamisvahendite üle. Lisaks hõlbustab see edusammude jälgimist seoses ELi kohustusega eraldada 0,7 % kogurahvatulust ametlikule arenguabile.

Sellised institutsioonidevahelised jõupingutused finantsmaastiku ühtlustamiseks, kui see on võimalik, on nähtavad ka seoses vahenditega, mis aluslepingute kohaselt jäävad väljapoole ELi eelarvet, nt Euroopa rahutagamisrahastu, mis toimib alates 2021. aasta juulist. Sellest ELi-välisest rahastamisvahendist rahastatakse ELi partnerriikide relvajõudude toetamist taristu, koolituse ja varustuse kaudu. Neid tegevusi on ühtse Euroopa rahutagamisrahastu raames ühtlustatud, samas kui varem rahastati neid kahest erinevast rahastamisvahendist: Athena mehhanism ja Aafrika rahutagamisrahastu, mida rahastati Euroopa Arengufondist.

Lisaks rõhutab komisjon, et selliste erakorraliste vahendite nagu NextGenerationEU, Ukrainale antava makromajandusliku finantsabi² ning (osaliselt) TERA kohustuste tagamine omavahendite ülemmääradega on ka püüd finantsmaastikku sujuvamaks muuta, hoolimata hädaolukorrast ja kiirkorras loomisest, mis neid kahte vahendit iseloomustas. See on kooskõlas konsolideeritud lähenemisviisiga tagada omavahendite ülemmäärade raames kaetus tingimuslike kohustuste puhul, mis tulenevad liikmesriikidele antavast finantsabist (nt maksebilanss, Euroopa finantsstabiilsusmehhanism), samuti eelarvetagatistest ja rahastamisvahenditest (nii sise- kui ka välispoliitika vahendite puhul, nt InvestEU, välistegevuse tagatis jne).

Moderniseerimisfond on olemuselt täiesti erinev, mis õigustab otsust luua see fond kehtiva juhtimiskorraga. Samas ei saa komisjon ette ära otsustada võimalike tulevaste meetmete võtmise üle, mille jaoks tuleks põhjalikult hinnata, millist kasu moderniseerimisfondi ELi eelarvesse lisamine juhtimisele kaasa tooks. Kuigi mõlema toetuskava eesmärk on vähendada süsinikdioksiidi heidet Euroopas, õigustavad innovatsioonifondi ja moderniseerimisfondi vahelised erinevused nende loomist erineva juhtimiskorraga. Innovatsioonifondist toetatakse projekte ELi tasandi projektikonkursside kaudu, et rahastada innovatsiooni, kasvuhoonegaaside heite vältimise, küpsuse,

¹Euroopa Kontrollikoja aruande kommenteeritud kokkuvõte, IV jagu.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2463, millega luuakse rahastamisvahend Ukraina toetamiseks 2023. aastal (makromajanduslik finantsabi+) (ELT L 322, 16.12.2022, lk 1–14).

skaleeritavuse ja kulutõhususe seisukohast parimaid projekte liidus. Seetõttu teeb peamised otsused komisjon. Kuid moderniseerimisfondist toetatakse energiasüsteemide ajakohastamist kümnes toetust saavas ELi liikmesriigis ja rahastamine toimub nende riikide eelnevalt kindlaksmääratud riiklike assigneeringute alusel, otsused teeb EIP hallatav investeerimiskomitee, mis koosneb peamiselt liikmesriikide esindajatest, ning selle tegevuse eest vastutavad toetust saavad liikmesriigid.

2. Hindamine enne uute vahendite loomist

Uute vahendite loomisel juhendatakse terviklikust raamistikust, sealhulgas juhtpõhimõtetest ja standardprotsessidest. Siia hulka kuuluvad:

- 2016. aasta **institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe**³;
- **finantsmäärus**;
- mitmeaastaste programmide alusaktide puhul 16. detsembri 2020. aasta **institutsioonidevaheline kokkulepe**⁴, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava;
- **Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 16. detsembri 2020. aasta ühisdeklaratsioon** selliste ELi toimimise lepingu artiklil 122 põhinevate **uute ettepanekute eelarvekontrolli kohta**, millel võib olla märgatav mõju liidu eelarvele⁵;
- **parema õigusloome suunised ja töövahendid**, mille alusel tehakse mõjuhindanguid või eelhindamisi kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega, sealhulgas programmide ja rahastamisvahendite puhul.

Mitmeaastase finantsraamistiku⁶ peamiste programmide eelhindamine tuleks ette valmistada kooskõlas finantsmäärusega. Eelhindamised (ja mõjuhindangud) aitavad poliitikavalikute analüüsimise ja eelkõige eri sekkumisstrateegiate, vahendite, sekkumiskanalite või -tasemete kontrollimisega teha otsuseid vahendite väljatöötamiseks. Kui mõjuhindangu tegemine on küll vajalik, kuid seda ei saa näiteks kiireloomulisuse tõttu teha, nähakse parema õigusloome suunistes ja töövahendites alates 2021. aasta novembrist ette komisjoni talituste töödokumendi (SWD) avaldamine kolme kuu jooksul pärast ettepaneku avaldamist. See hõlmaks vahendi valiku põhjendust, kooskõla hindamist teiste vahenditega ja kulude-tulude analüüsi. Kiireloomulistel juhtudel võib institutsioonidevaheliste suhete ja tulevikusuundade valdkonna asepresident otsustada, kas lubada erandit mõjuhindangu koostamise nõudest. Lisaks on uue mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamine ainulaadne protsess, mis nõuab spetsiaalset lähenemisviisi, mis puudutab analüüsi ulatust ja põhjalikkust. Selle protsessi jaoks antakse komisjonisiselt välja praktilised ettevalmistustöö juhised.

³ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel 13. aprillil 2016 sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe (ELT L 123, 12.5.2016).

⁴ 16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava (ELT L 433, 22.12.2016), vrd punktid 18, 19 ja 26. Vt ka I lisa joonealune märkus 4.

⁵ ELT C 444I, 22.12.2020.

⁶ Vt finantsmääruse artikkel 34.

3. ELi finantsmaastikuga seotud avalik aruandekohustus

Eri vahenditega⁷ seotud avaliku järelevalve kord ja Euroopa Parlamendi volituste ulatus põhinevad täielikult aluslepingute asjakohastel sätetel ja tulenevad kohaldatavast institutsioonidevahelisest õigusloomeprotsessist. Sellega seoses rõhutab komisjon, et tal on piiratud vastutus teatavate vahendite loomisel ja/või rakendamisel, võttes eelkõige arvesse, et mõned neist ei kuulu ELi aluslepingute (nt Euroopa stabiilsusmehhanism) kohaldamisalasse.

Komisjon toetab üldiselt seda, et avaliku sektori vahendite haldajad ELi ja riiklikul tasandil võetakse vastutusele sõltumatute audiitorite tehtud läbipaistva aruandluse ja auditite alusel. Vahendite puhul, mida kontrollikoja auditeerimisõigused ei hõlma, on kehtestatud sõltumatu välisauditi kord. Komisjon leiab, et nende küsimuste arutamine on asjaomaste institutsioonide ja asutuste ning kontrollikoja ülesanne⁸.

Seoses Euroopa Parlamendi järelevalveõigustega moderniseerimisfondi suhtes leiab komisjon, et avalik kontroll on piisav⁹. Rakendusmääruses 2020/1001¹⁰ kirjeldatakse üksikasjalikult järelevalve-, aruandlus- ja hindamis- ning auditeerimiseeskirju, samuti EIP ja komisjoni kohustusi seoses vastavate aruannete avaldamisega moderniseerimisfondi veebisaidil ja veebisaidil „europa“¹¹. Seetõttu leiab komisjon, et need tagavad eelarvekontrolli täieliku läbipaistvuse ja piisava kindluse.

Komisjon annab kooskõlas finantsmäärusega aru ELi eelarve täitmise kohta mitmes finantsaruandes, näiteks ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes, iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes, eelarveprojektile lisatud töödokumentides kooskõlas finantsmääruse artikliga 41 ning finantsmääruse artiklil 250 põhinevas aruandes rahastamisvahendite, eelarveliste tagatiste, finantsabi ja tingimuslike kohustuste kohta.

Lisaks koostab komisjon kooskõlas 16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe artiklitega 16 ja 17 ning avalikult kättesaadava teabe põhjal eelarve läbipaistvuse aruande, mis hõlmab mõningaid vahendeid, mis ei kuulu komisjoni aruandlusvaldkonda.

Seega esitab komisjon nõutavad aruanded ja teabe, mis võimaldab Euroopa Parlamendil teostada aluslepingute ja asjaomaste määruste nõuete kohaselt demokraatlikku kontrolli kõigi tema pädevusse kuuluvate vahendite ja fondide üle. Komisjoni ei saa pidada vastutavaks vahendite eest, millele tema õigused ei laiene.

⁷ Vt kontrollikoja tähelepanekud 62–66.

⁸ Vt kontrollikoja järeldus 96.

⁹ Vt kontrollikoja tähelepanek 63.

¹⁰ Komisjoni 9. juuli 2020. aasta rakendusmäärus (EL) 2020/1001, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses moderniseerimisfondi tegevusega, millega toetatakse investeringuid teatavate liikmesriikide energiasüsteemide moderniseerimiseks ja energiatõhususe suurendamiseks (ELT L 221, 17.1.2006, lk 107).

¹¹ Moderniseerimisfondi veebisait i) <https://modernisationfund.eu/investments/> ja moderniseerimisfond veebisaidil „europa“ ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en.

III. KOMISJONI VASTUSED KONTROLLIKOJA SOOVITUSTELE

1. Tagada kõigi uute rahastamisvahendite ülesehituse ja valikuvõimaluste piisav eelnev hindamine

Komisjon peaks:

- a) tagama olemasolevas raamistikus, et iga uus vahend, mille kohta ta ettepaneku teeb, sisaldaks hinnangut valitud ülesehituse ja vajaduse kohta luua see vahend ELi eelarves või väljaspool seda, ning
- b) jagama seda head tava nõukoguga, et kohaldada seda uute vahendite suhtes, mida ei ole välja pakkunud komisjon.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2024

Komisjon nõustub selle **soovituse** punktiga a **osaliselt**, kuna eelhindamist ei ole võimalik tagada iga ettepaneku puhul, näiteks kiireloomulistel juhtudel, või meetmete puhul, mis ei kuulu aluslepingute järgi komisjoni pädevusse.

Komisjon **nõustub** selle soovituse punktiga b) **osaliselt**.

Lisaks, mis puudutab punkti b, ei saa komisjon nõustuda minema olemasolevast raamistikust kaugemale. Peale selle rõhutab komisjon, et vahendite ülesehitusvalikute hindamisel tuleks järgida aluslepingutest tulenevaid nõudeid ja/või seadusandlike menetluste kohaseid poliitikaraamistikke ning seda ei saa tagada iga ettepaneku puhul, eriti nende puhul, mis ei kuulu sellesse raamistikku (nagu Euroopa stabiilsusmehhanism või kiirmenetlused).

Sellega seoses juhendatakse uute vahendite loomisel terviklikust raamistikust, sealhulgas juhtpõhimõtetest ja standardprotsessidest, nagu esitatud II osa punktis 2.

2. Teabe kogumine ja avaldamine kogu ELi üldise finantsmaastiku kohta

Komisjon peaks koguma ja avaldama teavet kõigi ELi üldise finantsmaastiku vahendite kohta.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2024

Komisjon **nõustub** selle soovitusega **osaliselt**.

Nagu on kirjeldatud II osa punktis 3, annab komisjon kooskõlas finantsmäärusega mitmes aruandes juba aru ELi eelarve täitmise ja vahendite kohta, mille eest komisjon vastutab. Lisaks annab komisjon teavet muude vahendite kohta, nagu on sätestatud institutsioonidevahelise kokkuleppe punktis 16¹². Komisjonil ei ole volitusi anda aru vahendite kohta, mis jäävad väljapoole ELi eelarvet või isegi

¹² Institutsioonidevaheline 16. detsembri 2020. aasta kokkulepe Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava (ELT L 4331, 22.12.2020, lk 28–46).

aluslepinguid või mida ei kanta ELi raamatupidamisarvestusse (Euroopa Investeeringuspanga tehingud, Kreeka laenurahastu, moderniseerimisfond jne) või mille kohta ei ole avalikult kättesaadavaid dokumente. Sellist aruandlust ELi üldise finantsmaastiku kohta ei saa finantsmääruse alusel esitada, sest see läheks kaugemale selle kohaldamisalast ja põhineks osaliselt teiste organite (nt EIP oma tegevuse kohta) poolt esitataval teabel.

3. Teha ettepanek integreerida moderniseerimisfond ELi eelarvesse.

Komisjon peaks tegema ettepaneku integreerida moderniseerimisfond järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ELi eelarvesse, võttes arvesse fondi eripära.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025

Komisjon **ei nõustu** selle soovitusega.

Võttes arvesse fondi eripära ja komisjonile aluslepingutega ette nähtud seadusandliku algatuse õigust, ei saa komisjon oma 2027. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku sisu ega ulatust ette ära otsustada.

4. Teha ettepanek olemasolevate finantsabi instrumentide integreerimiseks ja konsolideerimiseks

Soovituse täitmise tähtaeg: 2025

- (a) **Komisjon peaks tegema koostööd Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa stabiilsusmehhanismiga, et jõuda ühisele seisukohale Euroopa stabiilsusmehhanismi integreerimise kohta ELi õigusraamistikku.**

Komisjon **nõustub** selle soovitusega.

- (b) **Komisjon peaks esitama uued seadusandlikud ettepanekud olemasolevate finantsabi instrumentide konsolideerimiseks.**

Komisjon **nõustub** selle soovitusega **osaliselt**.

Komisjon jätab endale õiguse teha seadusandlikke algatusi, nagu on sätestatud aluslepingutes. Kui Euroopa stabiilsusmehhanism peaks integreeritama ELi õigusraamistikku, uurib komisjon olemasolevate finantsabi instrumentide konsolideerimise võimalusi, võttes arvesse sel ajal kasutuses olevaid finantsabi instrumente ja seda, kas ka selliste instrumentide integreerimine, mis enam kasutuses ei ole, oleks mõistlik.