



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ELi eelarve: aeg reformiks?

Infodokument mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) vahekokkuvõtte
kohta

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	1–6
Kontrollikoja infodokument	1–2
Võimalus ELi eelarve reformiks	3–6
Komisjoni vahehindamine mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) kohta	7–51
Kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise seis ja uued lahendamist vajavad ülesanded	7–18
Reformialase debati jaoks on vaja rohkem tõendeid	7–9
On oht, et ajalugu kordub	10–14
Enne pikaajalise eelarve koostamist on vaja põhjalikku ELi kulutuste analüüsi	15–18
Kommentaariid komisjoni vahehindamise peamiste ettepanekute kohta	19–33
Veelgi parem keskendumine prioriteetidele ja uutele lahendamist vajavatele ülesannetele?	20–26
Eelarvevahendite leidmiseks ja kasutuselevõtuks vajaliku paindlikkuse ja reageerimisvõime parandamine?	27–30
Lihtsamad eeskirjad ja suurem rõhk tulemuslikkusele?	31–33
Järgmine mitmeaastane finantsraamistik	34–51
Komisjoni tõstatatud küsimused	35–47
Üldine rahastamiskord	48–51
Järeldused ja ettepanekud	52–57
1. ettepanek: vaadata uuesti läbi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku koostamise ajakava	54
2. ettepanek: teha ELi kulutuste põhjalik analüüs	55
3. ettepanek: töötada välja selgem, lihtsam ja ühtlustatum rahastamiskord	56

4. ettepanek: korraldada kõrgetasemeline arutelu ELi
eelarveprioriteetide kohta

SISSEJUHATUS

Kontrollikoja infodokument

1. Käesolev infodokument on vastus komisjoni teatisele mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) vahehindamise/muutmise kohta ning ettepanekute kohta, millega muudetakse mitmeaastase finantsraamistiku määrust, institutsioonidevahelist kokkulepet ja otsust ettenägemata kulude varu kasutusele võtmise kohta¹. Kontrollikoda vastab muudele vahehindamise paketi esitatud seadusandlikele ettepanekutele esimesel võimalusel².
2. Kontrollikoda keskendub mitmeaastase finantsraamistiku toimimise eelarvealastele aspektidele, mida käsitleti vahehindamises, ning kutsub ELi poliitilisi, seadusandlikke ja eelarvepädevaid institutsioone üles kasutama käesoleva seadusandliku perioodi võimalust algatada ELi eelarve pikaajaline reform. Kontrollikoja tähelepanekud on esitatud teatise peamiste osade kaupa, milles käsitletakse mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) rakendamist, vahehindamises esitatud ettepanekuid ning küsimusi, mis tuleb lahendada uue mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku koostamisel.

Võimalus ELi eelarve reformiks

3. Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) vahehindamine annab võimaluse kaaluda, kuidas parandada finantsjuhtimist ja aruandlust ning liikuda sellise ELi eelarvesüsteemi poole, mis aitaks taastada kodanike usalduse.
4. Tuginedes oma aasta- ja eriaruannetes kasutatud auditikogemusele on kontrollikoda arvamusel, et on aeg välja töötada uus lähenemisviis ELi kulutuste ja investeeringute tegemiseks. Reformi eesmärk peaks olema parandada ELi eelarvesüsteemi suutlikkust:

¹ COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final ja COM(2016) 607 final.

² Kontrollikoda valmistab ette arvamusi ettepanekute kohta finantsmääruse (966/2012) muutmiseks ja Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi määruse (2015/1017) muutmiseks.

- suunata ELi vahendid kiiresti ja paindlikult sinna, kus need loovad kõige suuremat lisaväärtust ELile ja selle kodanikele;
- eraldada vahendeid ja saavutada tulemusi tõhusalt ja mõõduka riskiga;
- näidata, kuidas EL rahastab poliitikavaldkondi ning saavutab tulemusi.

5. Nende eesmärkide saavutamine ei ole praeguse mitmeaastase finantsraamistiku puhul kuigi ilmne. Komisjoni võimalused ELi kulutuste suunamiseks uutele prioriteetidele ja finantseeskirjade muutmiseks on praeguses etapis väga piiratud, sest:

- kehtiv mitmeaastane finantsraamistik kajastab liidu rahastamisprioriteete raamistiku heakskiitmise ajal;
- mitmeaastase finantsraamistiku määrus piirab perioodi keskel tehtavate võimalike muudatuste ulatust³;
- perioodi 2014–2020 seitsmeaastased kuluprogrammid on pärast märkimisväärseid viivitusi alles nüüd käivitunud;
- ELi eelarvet kasutatakse selle võimaluste maksimumi lähedal.

6. Eelnevat arvesse võttes esitab komisjon ettepanekud suunata rohkem vahendeid praegustele prioriteetidele, muuta eelarve haldamine paindlikumaks ning lihtsustada finantseeskirjade teatud aspekte.

³ Nõukogu määruse nr 1311/2013 (millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020) artikkel 2.

KOMISJONI VAHEHINDAMINE MITMEAASTASE FINANTSRAAMISTIKU (2014–2020) KOHTA

Kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise seis ja uued lahendamist vajavad ülesanded

Reformialase debati jaoks on vaja rohkem tõendeid

7. Komisjoni esitatud teave praeguse mitmeaastase finantsraamistiku rakendamise seisuga kohta hõlmab peamiselt kulukohustuste ja maksete ülemmäärade ja varude tõenäolist kasutamist kuni 2020. aasta lõpuni. Komisjon ei esita piisavalt teavet järgmiste teemade kohta:

- majanduslik olukord, mis mõjutab ELi eelarvekulusid liikmesriikides⁴, sh riskid ELi vahenditele:
 - a) liikmesriigid ei kasuta vahendeid täies mahus ära⁵;
 - b) muud investeeringud ja rahastamisallikad tõrjutakse kõrvale;
 - c) võimalus, et vahendeid ei maksta välja, kui liikmesriik ei vii läbi soovitatud struktuurireforme (tingimuslikkus);
- praeguse mitmeaastase finantsraamistiku prognoositud kulutused võrdlus eelmise mitmeaastase finantsraamistiku tegelike kulutustega, et tuua välja korduvad viivitused;
- rahastamisvahendite raames kasutamata jäänud vahendid⁶;
- eelrahastamine, kulukohustused, mille alusel ei ole veel makseid tehtud, ning muud kohustused ja tingimuslikud kohustused⁷;

⁴ Nõukogu määruse nr 1311/2013 (millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020) artikkel 2.

⁵ Aastaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta, punkt 2.6 ja joonis 2.6.

⁶ Eriaruanne nr 19/2016 ja aastaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta, punkt 2.31.

- järgneva 7–10-aastase perioodi tõenäolised rahavood, mis hõlmavad eelarve ülemmäärasid, maksevajadusi, suutlikkuspiiranguid ja võimalikke kulukohustustest vabastamisi⁸, et rõhutada olukorda pärast aastat 2020;
- vahehindamise paketi soovitude üldine finantsmõju ELi eelarvele, sh kulukohustuste ja maksete suurenemine võrreldes praegusega ning ettepanekutest mõjutatud reserveid ja kaudsete tagatiste kogumaht;
- kuidas mõjutavad ettepanekud neid ELi eelarve valdkondi, mille veamäär püsib jätkuvalt kõrge⁹.

8. Kontrollikoda märkis ka, et mõne liikmesriigi puhul moodustavad ELi eelarvest eraldatud vahendid olulise osa valitsuse kogukulutustest ja investeeringutest¹⁰.

9. Praeguses etapis oleks nimetatud teave võinud olla esitatud, et **kirjeldada eelarve haldamisega seotud probleeme ning anda institutsioonidevahelise dialoogi tarbeks teavet potentsiaalsete pikaajaliste lahenduste kohta.**

On oht, et ajalugu kordub

10. Märगतavate viivituste tõttu mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) alguses on suurem osa praeguse mitmeaastase finantsraamistiku seni kantud tegevuskuludest seotud eelmise perioodi kulukohustustega. Kuludega seotud viivitusi esines ka eelmiste perioodide alguses.

11. Kõige värskemad auditiandmed on olemas 2015. aasta kohta, mil enam kui kolm neljandikku tegevuskuludest läks eelmise mitmeaastase finantsraamistiku eeskirjade kohaselt toimivate kavadele¹¹.

⁷ Aastaaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta, punktid 2.5–2.9.

⁸ Aastaaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta, punktid 2.10–2.47.

⁹ Aastaaruanne 2014. aasta eelarve täitmise kohta, punkt 1.66.

¹⁰ Vt aastaaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta, joonis 1.1.

12. Kuigi eelmise perioodi maksete võlgnevused on nüüdseks likvideeritud, on olukorra kordumine tulevikus tõenäoline, kui perioodi lõpus kasutatakse täies mahus ära mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste ülemmäär. Suures osas on selle põhjuseks mitmeaastases finantsraamistikus algselt kokku lepitud kulukohustuste ja maksete erinevus.

13. Nimetatud kontekstis aitab komisjoni ettepanek tasaarvestada 2014. aasta ettenägemata kulude varu kasutuselevõtmine 2017. aasta, mitte perioodi 2018–2020 varuga tagada ka neil aastatel maksete tegemine¹². Sellegipoolest on järgmise mitmeaastase finantsraamistiku alguses tõenäoliselt suur hulk praeguse mitmeaastase finantsraamistiku maksmata kulukohustusi, sest 2020. aastaks on välja makstud alla 60 % praeguse mitmeaastase finantsraamistiku olemasolevatest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditest¹³. See tähendab, et eelarve kõige suurema valdkonnas on perioodi viimaseks aastaks välja makstud vaid pool vahenditest.

14. Seega on viivitused programmide alustamisel ja praeguse mitmeaastase finantsraamistiku surve maksete eelarvele tõenäoliselt kaks peamist riski, mis ohustavad uue mitmeaastase finantsraamistiku ja selle kuluprogrammide heakskiitmise ajakavast kinni pidamist:

- järgmistel aastatel hakkavad taas kuhjuma kulukohustused ja maksete võlgnevused, sest mõnel liikmesriigil on raskusi olemasolevate vahendite ärakasutamiseks 2020. või isegi 2023. aastaks, mil saab läbi 2014–2020 kuluprogrammide rahastamiskõlblikkuse periood. See loob riski, et vahendite kaotamise vältimiseks rahastatakse vähese kulutõhususega projekte¹⁴.

¹¹ Aastaaruanne ELi 2015. aasta eelarve täitmise kohta, punkt 2.3.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsuse ettepanek muuta otsust (EL) 2015/435 ettenägemata kulude varu kasutusele võtmise kohta, COM(2016) 607 final.

¹³ Komisjoni dokumendis SWD (2016) 299 final esitatud hinnang, lisa 6.

¹⁴ Kontrollikoja ülevaatearuanne „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest“, punkt 38.

- vähe on võimalusi võtta õppust mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) raames rakendatud kuluprogrammide kavandamise, toimimise ja tulemuste faktipõhistest hindamistest enne seda, kui komisjon peab 2017. aastal esitama oma ettepaneku 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku kohta. Lisaks tehakse mitmed järelhindamised enne eelmise mitmeaastase finantsraamistiku (2007–2013) programmide lõpetamist.

Enne pikaajalise eelarve koostamist on vaja põhjalikku ELi kulutuste analüüsi

15. ELi eelarvest liidusiseselt tehtud kulutused peaksid pakkuma ELile ja tema kodanikele selget ja nähtavat kasu, mida ei ole võimalik saavutada üksnes riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil tehtud kulutustega.

16. Kontrollikoja aastaaruannetes ja eriaruannetes tuuakse välja juhtumeid, kus ELi kulutusi oleks tulnud strateegilisemalt kavandada ja saanud seeläbi saavutada seega paremad tulemused ja suurem lisaväärtus ELi jaoks tervikuna. Muu hulgas on hiljutised aruanded toonud välja järgmised probleemid:

- ELi eelarvest tehtud maapiirkondade taristuinvesteeringutega saavutati üksnes piiratud määral kuludele vastavat tulu ning mõnel juhul asendasid need riiklikku ja piirkondlikku rahastamist, mitte ei täiendanud seda¹⁵.
- kontrollitud ELi kulutustest meretranspordi rajatistele oli kolmandik ebatõhus või jätkusuutmatu, sest läheduses oli sarnane taristu juba olemas¹⁶;
- perioodi 2007–2013 raudteeprojektide ELi poolse rahastamise abil ei õnnestunud kaubavedu maanteelt raudteele suunata¹⁷;

¹⁵ Eriaruanne nr 25/2015.

¹⁶ Eriaruanne nr 23/2016.

¹⁷ Eriaruanne nr 08/2016.

- Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi tegevust takistavad keerukas raamistik ja juhtimisprobleemid¹⁸; ning
- perioodi 2007–2013 ERFi ja ESFi rahastamisvahenditega oli tegelikkuses keeruline kulusid/tasusid kontrollida, olemasolevaid vahendeid eraldada, erakapitali kaasata ja finantstoetust uuesti kasutada¹⁹.

17. Lisaks ei taga varasem hea tulemuslikkus ja suur lisaväärtus seda, et mõlemad püsivad ka tulevikus heal tasemel. Seega on oluline nii kõikide suurte kuluprogrammide ja kavade nõuetekohane perioodiline kontroll ja hindamine, kui ka see, et võrreldakse eri programmide ja kavade tulemuslikkust ja lisaväärtust.

18. Kontrollikoda on seisukohal, et põhjalik ELi kulutuste analüüs tuleks teha enne, kui EL kiidab heaks uue pikaajalise eelarve ja uue kuluprogrammide paketi. Põhjalik kulutuste hindamine annaks muu hulgas võimaluse parandada järgmiseid aspekte:

- ELi eelarve tulemuslikkus ja lisaväärtus nii poliitiliste prioriteetide (st mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi tasand) kui programmide tasandil;
- protsess, mille abil muudetakse liidu poliitilised eesmärgid liidu peamiste kuluprogrammide ja kavade tegevuseesmärkideks;
- tulemuslikkuse ja lisaväärtuse alane järelevalve, hindamine ja aruandlus igal tasandil.

Komisjoni vahehindamine mitmeaastase finantsraamistiku kohta ei kujuta endast väga vajalikku terviklikku ELi kulutuste analüüsi ELi eelarve eri valdkondade ja kuluprogrammide tulemuslikkuse ja lisaväärtuse kohta. Selline hindamine tuleks aga läbi viia enne uue pikaajalise finantseerimiskava heakskiitmist, kui praeguse perioodi kogemustest soovitakse õppust võtta ning tulevikus saavutada olemasolevate ELi vahenditega kuludele paremini vastavat tulu.

¹⁸ Eriaruanne nr 4/2016.

¹⁹ Eriaruanne nr 19/2016.

Kommentaari komisjoni vahehindamise peamiste ettepanekute kohta

19. See jagu järgib komisjoni teatise 3. jao ülesehitust.

Veelgi parem keskendumine prioriteetidele ja uutele lahendamist vajavatele ülesannetele?

20. Teatise finantslisa kohaselt tähendab komisjoni ettepanek keskenduda veelgi rohkem prioriteetidele ja uutele lahendamist vajavatele ülesannetele täiendavate vahendite eraldamist teatud rubriikidele ja programmidele, ilma mitmeaastase finantsraamistiku üldiseid eraldisi suurendamata.

21. Paketi kogusumma aastani 2020 on ligi 12,8 miljardit eurot ning hõlmab järgmist:

- 1,8 miljardit eurot 2017. aasta eelarvest migratsioonile;
- 4,6 miljardit eurot ühtekuuluvuse valdkonnale vastavalt inflatsioonist ja liikmesriikide kogurahvatulu muutusest tingitud automaatsetele kohandustele (rubriik 1b);
- 6,3 miljardit eurot majanduskasvule ja tööhõivele, julgeolekule, migratsioonile ja pagulastele (rubriigid 1a, 1b, 3 ja 4);
- puuduvad ettepanekud muuta põllumajanduse valdkonna (rubriik 2) ja halduskulude (rubriik 5) rahastamist.

22. Täiendavad 6,3 miljardit eurot moodustavad ligi 1 % kõikidest perioodi lõpu kulukohustustest. See ei muuda olulisel määral igale rubriigile eraldatud vahendite üldist osakaalu, kuigi julgeoleku ja kodakondsuse valdkond (rubriik 3) saab 23 % rohkem vahendeid.

23. Täiendavate investeeringute tegemine sõltub sellest, kas Euroopa Parlament ja nõukogu saavad kokkuleppele, et erivahenditest tehtavaid investeeringuid ei võetaks arvesse perioodi 2014–2020 kulukohustuste ja maksete ülemmäärade arvutamisel. Reeglina tuleks prioriteete ja uusi lahendamist vajavaid ülesandeid rahastada ELi eelarvest, mitte selle välistest

erivahenditest. Erivahendid on reservid, mis võetakse kasutusele ettenägematute sündmuste puhul.

24. 6,3 miljardist eurost 2,4 miljardit on nähtud ette noorte tööhõive algatusele ning mitmele konkurentsivõimeprogrammile, mida komisjon haldab otse või kaudselt.

Kontrollikoda märgib, et ettepanek täiendavateks investeringuteks nendes programmidesse on tehtud enne praeguse perioodi kuludele hinnangu andmist.

Kontrollikoda avaldab auditiaruande noortegarantii ja noorte tööhõive algatuse kohta 2017. aasta alguses.

25. Osa 6,3 miljardist eurost sisaldab ka eraldist eelarveväliste investeerimisfondide tagatiste suurendamiseks. 150 miljonit eurot eraldatakse täiendavalt EFSI tagatisfondile, et toetada fondi laenuandmisvõime kavandatud suurendamist, ning 250 miljonit eurot kasutatakse sarnase tagatisfondi loomiseks uue Euroopa Säästva Arengu Fondi (EFSD) raames. Kontrollikoda märgib, et EFSD-l on rohkem osapooli kui EFSI-l ning seega on sel ka teistsugune riskiprofiil. ELi eelarvest antavate tagatiste sissenõudmiseks vajaliku raha hulga minimeerimiseks paneb komisjon ette luua ühine tagatisfond. See kataks EFSI, EFSD ja välistegevuse valdkonna tagatisfondide kohustused.

26. Komisjon paneb ka ette luua uued sisemised usaldusfondid, et kaasata ELi sisese migratsiooni ja pagulasküsimustega tegelemiseks rohkem vahendeid liikmesriikidest ning muudest allikatest.

Kontrollikoda on arvamisel, et need ettepanekud ei muuda oluliselt mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi vahendite jaotuse proportsioone kuni aastani 2020. Asjaolu, et praegustele prioriteetidele kavandatud uued kulutused ei põhine vahendite ümberjagamisel, annab tunnistust ELi eelarve kavandamise ja poliitilistest piirangutest (vt punkt 7 eelpool) ning sellest, et vaja on reformi. Lisaks näitab aina suurem toetumine rahastamisvahenditele, usaldusfondidele ja eelarvest tagatud investeerimisfondidele, et on väga oluline parandada riskijuhtimist ja aruandlust ELi suurenevate tingimuslike kohustuste üle.

Eelarvevahendite leidmiseks ja kasutuselevõtuks vajaliku paindlikkuse ja reageerimisvõime parandamine?

27. Komisjon paneb ette mitmeid meetmeid, et lihtsustada uute ülesannete jaoks täiendavate vahendite leidmist praeguse mitmeaastase finantsraamistiku olemasolevate ülemmäärade raames. Need on:

- meetmed aasta kulukohustuste ja maksete eelarvel lasuva surve vähendamiseks, maksimeerides varude ja eelarvevahendite ülekandmise kasutamise;
- eelarvereservide ja erivahendite reservide mahu täiendav suurendamine, sh uus Euroopa Liidu kriisireserv.

28. Varusid ja ülekandmisi käsitlevate ettepanekute eesmärk on tagada kulukohustuste ja maksete maksimaalne ära kasutamine perioodi ülemmäärade raames. Teisisõnu, mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade ja iga-aastaste eelarvete vahe sisuliselt kaoks, kuna iga aasta ülemmäärasid tohiks ületada eeldusel, et ei ületata kogu perioodi ülemmäära.

29. Eelarvereservide osas paneb komisjon ette luua paindlikkuspuhver, mis moodustaks 10 % kolme välistegevuse vahendi eelarvest²⁰. Lisaks teeb komisjon ettepaneku laiendada kahte erivahendit, paindlikkusinstrumenti ja hädaabireservi, ning luua kriisireserv.

30. Kriisireserv võimaldab Euroopa Liidul kriisidele ja tõsise humanitaar- või julgeolekumõjuga sündmustele kiiresti reageerida. Reservi rahastatakse aasta n-2 vabanenud assigneeringutest. Komisjoni hinnangul moodustavad vabanenud assigneeringud aastas ligi 3–4 miljardit eurot. Kuna kasutamata reservid saab järgmisse aastasse üle kanda, oleks fondi mahuks kuni kahe aasta väärtuses vabanenud assigneeringuid.

²⁰ Ühinemiseelse abi rahastamisvahend, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend ja arengukoostöö rahastamisvahend.

Kontrollikoja arvates suurendavad need ettepanekud eelarve paindlikkust ja reserve. Siiski on oht, et see suurendab süsteemi keerukust, pööramata piisavalt tähelepanu ELi eelarve aastasusele, sihtotstarbelisusele ja läbipaistvusele, ning muudab ELi eelarve haldamise kontrollimise keerukamaks. Lisaks tuleks paremini selgitada, kui palju täiendavaid kulutusi oleks ettepanekute tulemusel võimalik teha ning milline oleks reservide ja varude kogumaht.

Lihtsamad eeskirjad ja suurem rõhk tulemuslikkusele?

31. Komisjon paneb ette ELi eelarve täitmise üldised finantseeskirjad põhjalikult ümber teha ning muuta ka valdkondlikke finantseeskirju. Nagu sissejuhatuses märgitud, esitab kontrollikoda oma seisukohad nende muudatuste konkreetsete aspektide kohta eraldi arvamuses. Praegu esitab kontrollikoda aga ettepanekute kohta järgmised seisukohad.

32. Komisjon ajakohastab sisuliselt kuluprogrammides kasutatavate töövahendite paketti ning julgustab neid töövahendeid omavahel kombineerima. Perioodi 2014–2020 kuluprogrammide puhul on teatud ulatuses võimalik kohaldada uusi sätteid, et muuta programmid tulemustele suunatumaks ning vähem riskantseteks, ning järgmise perioodi programmide ja kavade puhul on võimalus seda teha veelgi suurem. Finantskorrektsioonid ja valesti kulutatud summade tagasinõudmine on ELi hea finantsjuhtimise oluline osa, kuid kontrollikoja seisukoht, mida väljendati ka kontrollikoja aastaaruandes, on see, et vigade vähendamiseks on parem programmid kohe algusest peale paremini kavandada.

33. Kontrollikoda pakub välja mitmeid lihtsustamise viise. Suurema osa meetmete eesmärk on lihtsustada ELi kuluprogrammide ja kavade haldamist ning toetuse kättesaamist. Osa meetmeid on mõeldud lihtsustama muid kui tagastamatutel toetustel põhinevaid vahendeid (nt usaldusfondid, finantsinstrumendid ja finantsabi). Mitme meetme eesmärk on reguleerida olukordi, mil sama eesmärgi saavutamiseks võib kombineerida tagastamatutel toetustel põhinevaid vahendeid tagastatavate toetustega.

Kontrollikoja arvates tuleb kavandatud muudatuste puhul püüda vältida rahastamiskorra ülemäärast keerukust, mis võib tekkida, kui suureneb võimalus kombineerida eri liiki vahendeid.

Järgmine mitmeaastane finantsraamistik

34. Komisjon märgib, et soovib järgmises mitmeaastases finantsraamistikus teha kaugemale ulatuvaid muudatusi ning toob välja mitu lahendamist vajavat küsimust. Allpool on esitatud kontrollikoja seisukohad komisjoni tõstatatud küsimuste kohta koos arvamusega vahehindamises käsitlemata jäänud peamise probleemi teemal, milleks on ELi poliitikavaldkondade rahastamiskorra üha suurenev keerukus.

Komisjoni tõstatatud küsimused

Traditsiooniliste omavahendite reform

35. Komisjon plaanib võtta arvesse kõrgetasemelise omavahendite töörühma töötulemusi ning kontrollikoda on valmis esitama oma tähelepanekud sellest tulenevate võimalike seadusandlike ettepanekute kohta. Kontrollikoda on arvamusel, et omavahenditega seotud korda on võimalik parandada, ning teeb ettepaneku võtta koos eelarve tulude poole hindamise tulemustega arvesse ka kulutuste analüüsi tulemusi.

Raamistiku kestus

36. Komisjon märgib, et praeguse mitmeaastase finantsraamistiku kestus (7 aastat) ei ole vastavuses Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni viieaastaste mandaatidega.

37. Tasub märkimist, et kogu mitmeaastase finantsraamistiku tsükkel on tegelikult üle 13 aasta pikk, kuna ettepanekud tehakse kaks aastat enne uue perioodi algust, programmikulud on rahastamiskõlblikud veel kolm aastat pärast programmitöö perioodi lõppu (n+3) ning programmid lõpetatakse alles 1,5 aastat pärast rahastamiskõlblikkuse perioodi lõppemist. Kui praegusele mitmeaastasele finantsraamistikule järgneks 5-aastane finantsraamistik (ning muid olulisi muudatusi ei ole), oleks suurem osa uue perioodi kulutustest seotud perioodi 2014–2020 programmidega.

38. Lisaks on kontrollikoda oma viimaste aastate aastaaruannetes²¹, märkinud, et protsessi, mille abil ELi eelarvekulutused viiakse vastavusse liidu strateegiliste prioriteetidega, oleks võimalik parandada. Eelkõige märkis kontrollikoda järgmist:

- kümneaastane strateegilise kavandamise tsükkel ei vasta ELi eelarve haldamise seitsmeaastasele tsüklile;
- praegune eelarvekord ei võimalda poliitiliste püüdluste (strateegia „Euroopa 2020“, komisjoni 10 poliitilist prioriteeti) teisendamist kuluprogrammide ja kavade kasulikeks tegevuseesmärkideks²².

39. Seega on praegu vajadus ja võimalus ühtlustada pikaajaline strateegia ja poliitika kujundamine eelarvetsükliga. Kontrollikoda soovib ka kaaluda muid võimalusi:

- jooksev eelarvestamine keskpika kavandamiseesmärgiga ja jooksev hindamisprogramm;
- programmide ja kavade kestuse määramine poliitikavajaduste alusel, mitte finantsplaneerimise perioodi pikkuse põhjal;
- liikmesriigid ja komisjon peaksid hästi põhjendama oma vajadusi ELi rahastamise järele ning esitama saavutada soovitavad tulemused enne eelarve eraldamist.

40. Heale finantsjuhtimisele ja läbipaistvusele aitaks kaasa ka see, kui ELi poliitilised, seadusandlikud ja eelarvepädevad institutsioonid kaaluksid enne uue pikaajalise eelarvekava koostamist, millistele poliitikavaldkondadele ELi eelarvest raha eraldada.

Paindlikkus

41. Komisjoni arvates on praeguse eelarve suutmatuse arenevate vajadustega sammu pidada põhjustatud vahendite eelnevast jaotamisest liikmesriikidele liikmesriikidega koostöös

²¹ Vt aastaaruanded ELi 2014. ja 2015. aasta eelarve täitmise kohta, 3. peatükk.

²² Aastaaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta, punktid 3.86 ja 3.87.

toimuva eelarve täitmise raames. Komisjon soovib ka uuesti kaaluda kiiresti kasutusele võetavate reservide loomist.

42. Kontrollikoda tegi samuti kindlaks, et paindumatuse üheks põhjuseks on vahendite eelnev jaotamine. Seda küsimust tuleks aga käsitleda osana kõrgetasemelisest analüüsist (vt ka punkt 40), millega uuritakse, mida ELi eelarvest rahastada ja millise perioodi kestel.

EAFi eelarve

43. Kontrollikoda on nõus, et seadusandlikud ja eelarvepädevad institutsioonid peaksid kaaluma EAFi rahastamist ELi eelarvest. Kontrollikoda teeb ettepaneku arutada seda küsimust laiemas kontekstis algatuse raames, millega püütakse vähendada ELi poliitikavaldkondade rahastamiskorra üha suurenevat keerukust.

Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku uuendustele tuginemine

44. Komisjonil on kavas tugineda praeguse mitmeaastase finantsraamistikuga kasutusele võetud tingimuslikkuse, finantsvõimendusele ja lihtsustamismeetmetele, mida on arendatud edasi vahehindamise ettepanekutes.

45. Tingimuslikkusega seotud meetmete osas on kontrollikoda nõus, et enne nende edasi arendamist tuleks hinnata, kuidas need on toimunud praeguses mitmeaastases finantsraamistikus.

46. Samamoodi tuleks põhjalikult hinnata püüdlust kahekordistada praeguse perioodi finantsvõimendust rahastamisvahendite, Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi ja usaldusfondide abil, tagamaks, et need annaksid kuludele vastavat tulu mõistliku riskiga ning läbipaistval viisil. Kontrollikoja audititöö näitab, et näiteks eelmised finantsvõimenduse prognoosid põhinesid ebajärjepideval meetodikal ning olid üldkokkuvõttes liiga optimistlikud²³.

²³ Eriaruande nr 19/2016 punktid 62–91.

47. Uue pilguga tuleb üle vaadata ka nõuded nendele programmidele, mille eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega, kuna nende rakendamisel on järjekordselt esinenud viivitusi. Samasugust tähelepanu tuleks pöörata otsese ja kaudse eelarve täitmise raames rakendatavatele programmidele. Neid küsimusi saaks käsitleda osana üldisest kulutuste analüüsist.

Üldine rahastamiskord

48. Lisaks eeltoodud küsimustele peab kontrollikoda vajalikuks kaaluda, kuidas muuta ELi poliitikavaldkondade üldine rahastamiskord võimalikult selgeks, lihtsaks ja ühtlustatuks.

49. Kontrollikoda on seisukohal, et praegust korda on juba praegu keeruline ja kulukas mõjusalt hallata, auditeerida ja kontrollida. Komisjoni ettepanekud uute ELi fondide loomiseks ja rahastamise võimaldamiseks mitmest eri allikast võib ELi juba niigi liiga suurt hulka vahendeid sisaldava ja keeruka finantsmaastiku veelgi keerulisemaks muuta.

50. Finantsmaastik hõlmab hetkel programme, struktuurifonde, usaldusfonde, strateegiliste investeeringute fonde, tagatisfonde, rahastamisvahendeid, makromajandusliku abi vahendeid, mitmesuguseid reserve ja mitmeid eraldisi.

51. Probleeme on ka terminoloogia vallas. Terminid nagu „kohustus“, „instrument“, „fond“, „reserv“ ja „eraldis“ tähendavad sageli eri poliitikavaldkondades eri asju²⁴. Seetõttu on sidusrühmadega nendel teemadel suhtlemine keerulisem, kui see olema peaks.

JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

52. ELi eelarvesüsteem vajab tõendipõhist reformi, et see oleks:

- **kiire** ELi vahendite suunamisel sinna, kus need loovad kõige suuremat lisaväärtust;
- **tõhus** vahendite eraldamisel ja tulemuste saavutamisel mõõduka riskiga;

²⁴ Aastaaruanne 2015. aasta eelarve täitmise kohta (punkt 2.5 ja joonis 2.1) sisaldab näiteid mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi eelarveliste kulukohustuste kohta.

- **läbipaistev** poliitikasuundade rahastamisel ja tulemuste saavutamisel.

53. Komisjon esitas ettepanekud, mis aitavad suunata rohkem vahendeid praegustele prioriteetidele, muuta eelarve haldamine paindlikumaks ning lihtsustada finantseeskirjade teatud aspekte. Audiitorite ülesanne ei ole esitada kommentaare ELi eelarvevahendite suuruse, struktuuri või eraldamise kohta. Küll on aga kontrollikoja ülesanne märkida, et kuludele vastav tulu on ohus, kui rahastamisotsused tehakse enne, kui on analüüsitud tulevasi prioriteete ja varem saavutatud tulemusi. Viivitused praeguse mitmeaastase finantsraamistiku programmide rakendamisel ning eelmiste programmide lõpetamisel tähendavad, et ettepanekud ei põhine praeguse perioodi kulutuste hindamisel, ning võimalus hinnata tulemuslikkust enne, kui järgmine mitmeaastane finantsraamistik tuleb komisjonile esitada (2017. aasta lõpus), on väga väike. Lisaks on nüüd pakiline vajadus tegeleda ELi poliitikavaldkondade rahastamiskorra üha suureneva keerukuse probleemiga, mida vahehindamise teatud ettepanekud võivad veelgi süvendada. Nende küsimuste lahendamiseks esitab kontrollikoda neli ettepanekut:

1. ettepanek: vaadata uuesti läbi järgmise mitmeaastase finantsraamistiku koostamise ajakava

54. Kontrollikoda teeb ettepaneku vaadata uuesti läbi uue mitmeaastase finantsraamistiku ja sellega kaasnevate kuluprogrammide koostamise ajakava, et anda piisavalt aega aruteluks edasiste rahastamisvajaduste ja prioriteetide üle, vaadata läbi praeguse perioodi kulutused ning parandada rahastamiskorda.

2. ettepanek: teha ELi kulutuste põhjalik analüüs

55. Kontrollikoda teeb ettepaneku teha enne uue mitmeaastase finantsraamistiku ja kuluprogrammide paketi ettepaneku esitamist kulutuste analüüs. Kulutuste analüüsi raames tuleks hinnata, millises ulatuses:

- kajastab ELi eelarvevahendite jagamine ELi strateegilisi prioriteete ja võimalusi luua lisaväärtust;

- aitavad ELi programmid ja kavad kaasa strateegiliste prioriteetide saavutamisele, annavad kuludele vastavat tulu ning aitavad ära hoida õigusnormide rikkumisi.

3. ettepanek: töötada välja selgem, lihtsam ja ühtlustatum rahastamiskord

56. Kontrollikoda soovib komisjonil teha ettepanekud meetmete kohta, mis muudaksid ELi rahastamiskorra selgemaks, lihtsamaks ja ühtsustatumaks, ning aitaksid paremini tagada piisava läbipaistvuse, aruandekohustuse ja avalikkuse arusaama selle kohta, kuidas ELi poliitikavaldkondi rahastatakse ja milline on nendest tulenev kasu.

4. ettepanek: korraldada kõrgetasemeline arutelu ELi eelarveprioriteetide kohta

57. Kontrollikoda teeb ettepaneku, et ELi poliitilised otsustajad kaaluksid võimalikult kiiresti seda, millises ulatuses tuleks ELi eelarvest rahastada ELi eri poliitikavaldkondi, võttes arvesse võimalikke muutusi ELi poliitikavaldkondades ja liikmesuses.