

ET



EUROOPA
KONTROLLIKODA

2013

ELi auditi lühikokkuvõte

Euroopa Kontrollikoja 2013. aasta
aastaruannete tutvustus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-872-1002-9
doi:10.2865/24810

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

2013

ELi auditi lühikokkuvõte

**Euroopa Kontrollikoja 2013. aasta
aastaruannete tutvustus**



Iga aasta novembris avaldatakse Euroopa Kontrollikoja poolt eelneva eelarveaasta kohta tehtavate ELi finantsjuhtimise auditite tulemused. Kogutud auditi tõendusmaterjalile tuginedes annab kontrollikoda kindlust ELi rahaliste vahendite kasutamise kohta, osutades valdkondadele, kus ELi rahaliste vahendite väärkasutuse oht oli kõige suurem. Aruanded sisaldavad ka soovitusi ELi finantsjuhtimise parandamise kohta. Sel viisil aitab kontrollikoda Euroopa Parlamendil ja nõukogul kontrollida ELi kulusid ja edendab mõjusat aruandekohustust liidu kodanike huvides.

2013. aasta ELi auditi lühikokkuvõttes esitatakse kontrollikoja poolt 2013. aasta ELi eelarve täitmise ja Euroopa Arengufondide kohta koostatud

aastaruannete peamiste leidude kokkuvõte koos selgitustega. Sarnaselt varasemate aastatega annavad aruanded ülevaate sellest, mil määral on ELi rahaliste vahendite haldajad ELi ja siseriiklikul tasandil vahendite haldamise üle usaldusväärselt aru andnud, taganud ELi finantseeskirjade täitmise ning järginud säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtteid.

Aasta 2013 oli seitsmeaastase programmitöö perioodi viimane aasta ning meie selleaastased aastaruanded avaldatakse ajal, mis on ELile ja tema rahalistele vahenditele oluline üleminekuperiood. Programmitöö periood 2014–2020 on alanud ja nagu meie aruannetest nähtub, tuleb nii Euroopa Parlamendi kui ka komisjoni uuel koosseisul täita pikaajalisi ning uusi finantsjuhtimise ja aruandluskohustusega seotud ülesandeid.

ELi ja liikmesriikide rahalistele vahenditele avalduva surve jätkumise tõttu tuleb ELi vahendeid hoolikalt juhtida ja kontrollida ning pikaajalisi rahastamisvajadusi paremini prognoosida. Oma aruannetes rõhutame eelkõige vajadust, et komisjon ja liikmesriikide ametiasutused pööraksid ELi eelarve finantsjuhtimisel suuremat tähelepanu sellele, et ELi vahendeid kasutataks selliste tulemuste saavutamiseks, mida muul viisil ei ole võimalik sama tõhusalt või mõjusalt saavutada. Samaaegselt näitavad kontrollikoja auditi tulemused ka seda, et ELi rahaliste vahendite eeskirjadele vastava kasutamise tagamiseks võiks ja tuleks rohkem jõupingutusi teha.

Kontrollikoda on valmis abistama Euroopa Parlamendi ja komisjoni uusi koosseise nende ja muude ELi finantsjuhtimise ja aruandlusega seotud küsimuste lahendamisel. Seda silmas pidades oleme koostanud kaks kontrollikoja auditikogemusel põhinevat ülevaatearuannet, et tõsta esile ELi ees seisvad aruandluskohustuse, auditeerimise ja finantsjuhtimisega seotud peamised ülesanded.

Kontrollikoja president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Lehekülg

04	Üldtulemused
04	Põhisõnumid
05	ELi vahendite kasutamine kooskõlas eeskirjadega
15	ELi rahaliste vahenditega rahastatud tegevuste tulemuslikkus
18	Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade
18	Tulud
20	Põllumajandus: turg ja otsetoetused
22	Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid
24	Regionaalpoliitika, energeetika ja transport
26	Tööhõive ja sotsiaalküsimused
28	Välissuhted, välisabi ja laienemine
30	Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad
32	Haldus- ja muud kulud
33	Euroopa Arengufondid (EAFid)
35	Selgitav taustateave
35	Auditi lähenemisviisi lühiülevaade
37	Euroopa Kontrollikoda ja tema töö

Põhisõnumid

2013. aasta kinnitava avalduse kokkuvõte

Euroopa Kontrollikoda esitab **märkusteta arvamuse** Euroopa Liidu 2013. aasta **raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse** kohta.

2013. aasta **tulud** tervikuna on **seaduslikud ja korrektsed**.

2013. aasta **kulukohustused** tervikuna on **seaduslikud ja korrektsed**.

2013. aasta **maksed** on olulisel määral vigadest mõjutatud. Seetõttu esitab kontrollikoda **vastupidise arvamuse** nende seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Kinnitav avaldus on esitatud 2013. aasta aastaaruande 1. peatükis.

- 2013. aasta maksete **hinnanguline veamäär**, millega mõõdetakse eeskirjade eiramise taset, on 4,7%, mis on sarnane 2012. aasta omale (4,8%) ja ületab endiselt 2% suurust olulisuse piirmäära.
- Kokkuvõttes olid läbivaadatud **järelevalve- ja kontrollisüsteemid**, mis olid liikmesriigiti väga erinevad, maksete korrektsuse tagamisel osaliselt mõjusad.
- Kaks kõige enam vigadest mõjutatud kuluvaldkonda olid *regionaalpoliitika, energeetika ja transport* (6,9%) ning *maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid* (6,7%). **Koostöös liikmesriikidega tehtava halduse** puhul tervikuna (st kaasa arvatud *põllumajandus: turg ja otsetoetused* ning *tööhõive ja sotsiaalküsimused*) oli hinnanguline veamäär 5,2%.
- Liikmesriikide ametkondade ja komisjoni tehtud **korrektsioonidel ja eeskirjadevastaselt hüvitatud kulude tagasinõudmisel** oli hinnangulisele veamäärale positiivne mõju. Ilma nendeta oleks üldine hinnanguline veamäär olnud 6,3%.
- Sarnaselt 2012. aastaga oli suure osa vigadest mõjutatud tehingute puhul, mis puudutasid koostöös liikmesriikidega hallatavaid kulutusi, **liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet** vigade avastamiseks ja parandamiseks enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist.
- Kuigi 2013. aasta maksete eelarvet suurendati oluliselt, on **järgnevate aastate eelarvetest rahastatavate summade jätkuva suurenemise** tõttu ülioluline, et komisjon kavandaks makseteks vaja minevad summad keskmises ja pikas perspektiivis.
- ELi vahendite kasutus programmitöö perioodil 2007–2013 keskendus pigem vahendite kasutamise suutlikkusele („võta või jäta” põhimõte) ja eeskirjade järgimisele kui tulemuslikkusele. **Ebapiisav tulemuslikkusele keskendumine** on üheks ELi eelarve ülesehituse põhiprobleemiks.

ELi vahendite kasutamine kooskõlas eeskirjadega

ELi 2013. aasta rahalised vahendid

Kontrollikoda auditeerib igal aastal ELi eelarve tulusid ja kulusid ning esitab oma arvamuse selle kohta, mil määral on raamatupidamise aastaaruanded usaldusväärsed ning tulu- ja kulutehingud vastavad kohaldatavatele eeskirjadele ja määrustele.

ELi 2013. aasta eelarvelised kulud olid **148,5 miljardit eurot** ehk 290 eurot iga kodaniku kohta. Summa moodustab ligikaudu ühe protsendi ELi kogurahvatulust ja *ca* kaks protsenti ELi liikmesriikide kogu avaliku sektori kulutustest.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad ELi eelarve aastapõhiselt vastu seitsmeaastase finantsraamistiku kontekstis. Eelarve nõuetekohase täitmise eest vastutab peamiselt komisjon. Ligikaudu 80% kulutuste puhul – peamiselt põllumajandus ja ühtekuuluvus – toimub täitmine koostöös liikmesriikidega.

Kust on rahalised vahendid pärit?

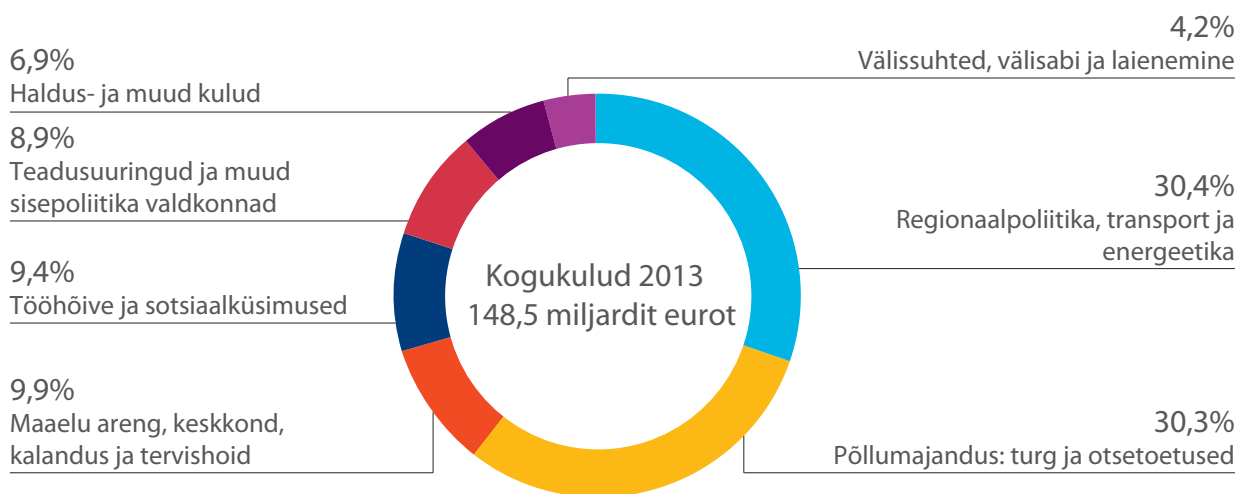
ELi eelarvet rahastatakse erinevatest vahenditest. Suurim osa neist põhineb liikmesriikide kogurahvatulul (110 miljardit eurot). Muud allikad on liikmesriikides kogutud käibemaksul põhinevate omavahendite osamaksed (14,5 miljardit eurot) ning tolli- ja põllumajandusmaksud (15,4 miljardit eurot).

Mille jaoks raha kasutatakse?

ELi aastaeelarvest rahastatakse mitut eri poliitikavaldkonda (vt **1. diagramm**). Toetatakse väga erinevaid tegevusi, nagu teadusuuringute projektid, koolitused töötutele ja põllumajandustootmine.

1. diagramm

ELi 2013. aasta eelarve

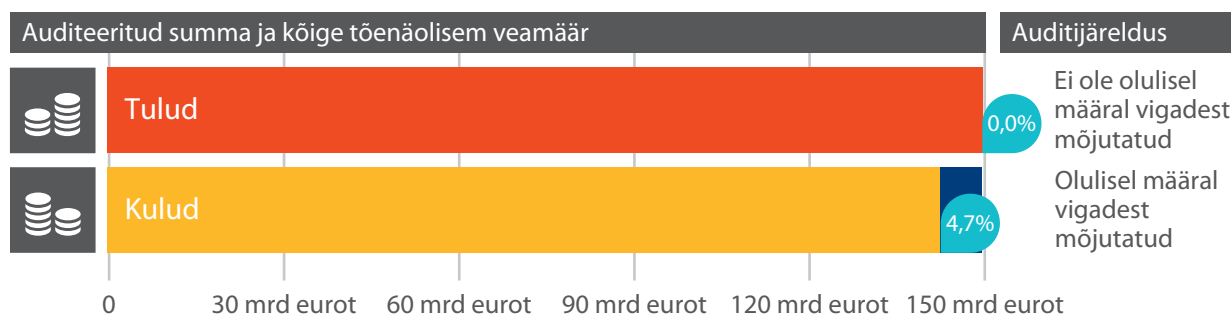


2013. aasta auditileiud

Kontrollikoja audititöö põhielement on kogu ELi eelarvet hõlmavate tehingute valimite testimine, et anda statistikal põhinev hinnang selle kohta, mil määral on tulud ja kuluvaldkonnad vigadest mõjutatud. 2013. aasta tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **2. diagrammil**. Täiendava teabe saamiseks kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja kõige tõenäolisema veamäär hindamise kohta vt lk 35.

2. diagramm

ELi 2013. aasta eelarve kui terviku tehingute testimise tulemused



Kõige tõenäolisem veamäär (tehingute statistilises valimis leitud kvantifitseeritavatel vigadel põhinev hinnanguline veamäär)

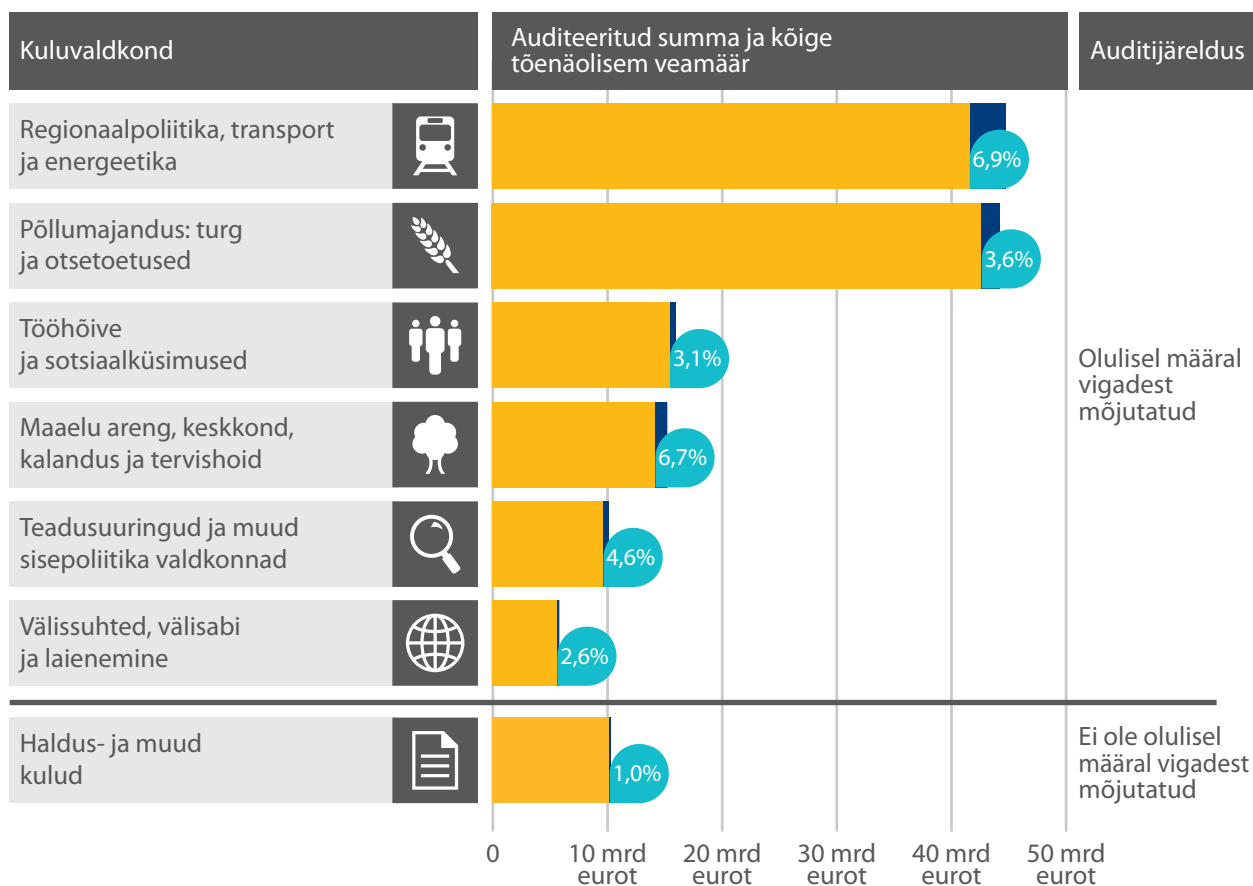
2013. aasta kohta järeldeb kontrollikoda, et tulud ei sisaldanud olulisel määral vigu. Kulude eelarve kui terviku hinnanguline veamäär on aga 4,7 %, mistõttu esitatakse vastupidine arvamus kulude korrektsuse kohta (mõiste „korrektsus“ definitsioon on esitatud lk 36).

Testimisega saadakse tulemused ka iga kuluvaldkonna kohta (**3. diagramm**).

Lisateave iga kuluvaldkonna kohta on esitatud lehekülgedel 18–34 ning 2013. aasta aastaaruande vastavates peatükkides.

3. diagramm

ELi 2013. aasta kuluvaldkondade tehingute testimise tulemused



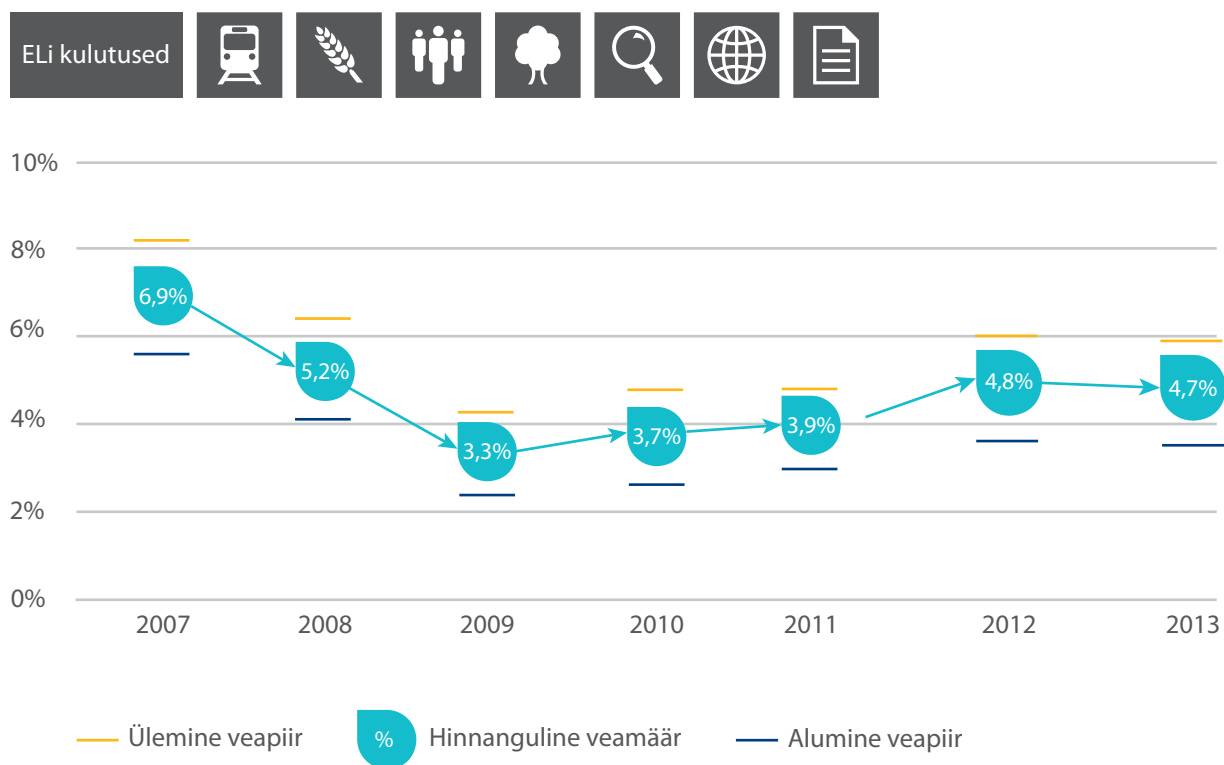
% Kõige tõenäolisem veamäär (tehingute statistilises valimis leitud kvantifitseeritavatel vigadel põhinev hinnanguline veamäär)

Märkus: kontrollikoda arvutab veamäära standardsete statistiliste meetodite abil. (Vt aastaaruande 1. peatüki lisa 1.1.)

Audititulemuste analüüs

2013. aasta maksete hinnanguline veamäär, millega mõõdetakse eeskirjade eiramise taset, on 4,7%, mis on sarnane 2012. aasta omale (4,8%) ja ületab endiselt 2% suurust olulisuse piirmäära (vt **4. diagramm**).

4. diagramm ELi eelarve kui terviku hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär: 2007–2013



Märkus: kontrollikoda arvutab kõige tõenäolisema veamäära standardsete statistiliste meetodite abil. Kontrollikojal on 95% kindlus, et andmekogumi veamäär jääb alumise ja ülemise veapiiri vahele. Lisateave on esitatud aastaaruande 1. peatüki lisas 1.1. ja joonisel 1.3.

Vead, raiskamine ja pettus

Kontrollikoja hinnanguline veamäär ei mõõda pettuste hulka, ebatõhusust ega raiskamist. Tegu on hinnanguga selle kohta, kui suurt summat ei oleks tohtinud välja maksta, kuna seda ei kasutatud kooskõlas asjaomaste õigusaktidega. Tavaliselt on vigade puhul tegu rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamise või hanke-eeskirjade ebakorrekse rakendamisega.

Pettus on tahtlik tegevus kasu saamise eesmärgil. Kontrollikoda edastab oma töö käigus leitud kahtlustatavad pettusejuhtumid OLAFi (Euroopa Pettustevastane Amet), kes viib vastavalt vajadusele koostöös liikmesriikide ametkondadega läbi juurdluse ja võtab järelmeetmeid.

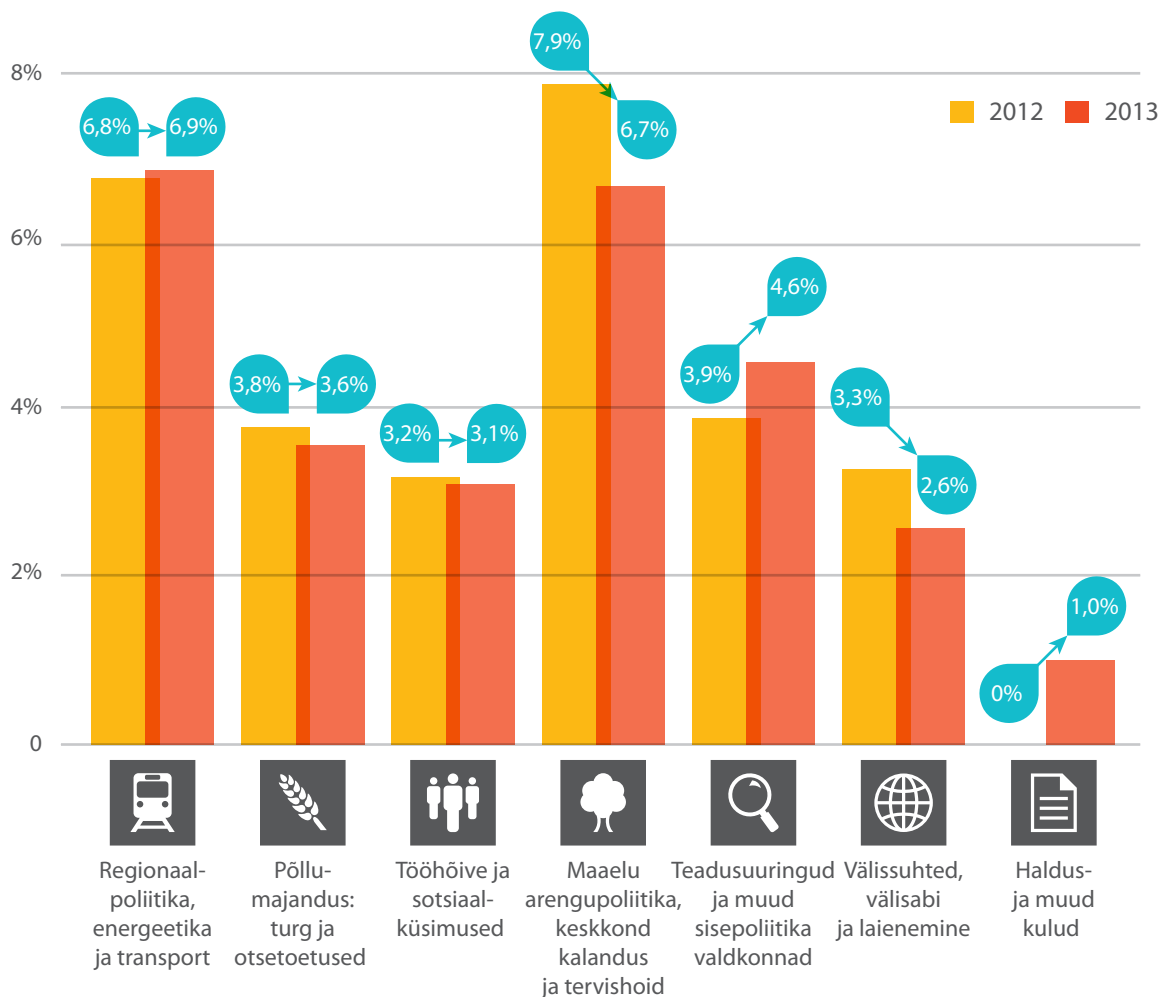
Erinevate kuluvaldkondade hinnanguliste veamäärade võrdlus on esitatud **5. diagrammil**. Teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade kulude ning haldus- ja muude kulude suurenemist tasakaalustas maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ning tervishoiu ja välissuhete, välisabi ja laienemise valdkondade kulutuste vähenemine.

Sarnaselt 2012. aastaga olid kaks kõige enam vigadest mõjutatud kuluvaldkonda *regionaalpoliitika, energeetika ja transport ning maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid*. Nimetatud kahe valdkonna ja veel kahe **koostöös liikmesriikidega hallatava** valdkonna (*põllumajandus: turg ja otsetoetused ning tööhõive ja sotsiaalküsimused*) hinnanguline veamäär on 5,2%. Ülejäänud tegevuskulude (mida peamiselt haldab komisjon otse) puhul on hinnanguline veamäär 3,7%. Halduskulude hinnanguline veamäär oli 1,0%.



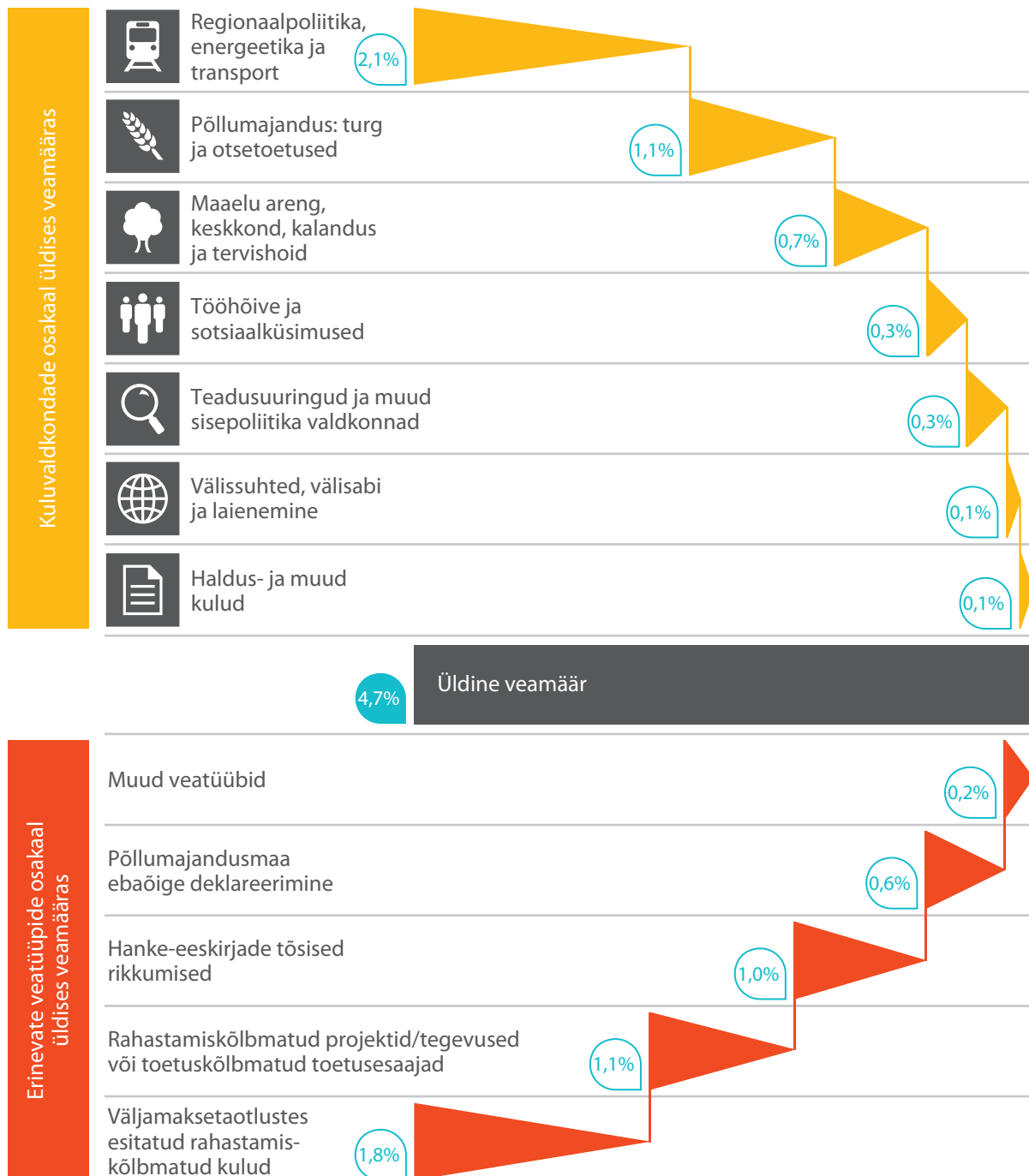
5. diagramm

2012. ja 2013. aasta kõige tõenäolisemate veamäärade võrdlus ELi kuluvaldkondade kaupa



6. diagramm

Erinevate veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



% ELi eelarve kui terviku hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär

% Üldise veamäära osakaal protsendipunktidenä viäljendatult

Kontrollikoda analüüsib erinevate veatüüpide ja eri kuluvaldkondade osakaalu hinnangulises veamääras (vt **6. diagramm**).

Kõige suurema osa üldisest hinnangulisest veamäärast moodustasid kulud, mis ei vastanud ELi vahenditest rahastatavate projektide puhul nõutavatele tingimustele (*väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud*: 39% ehk 1,8 protsendipunkti üldisest hinnangulisest veamäärast). Suuruselt järgmise osa moodustasid projektid, mille puhul kas rahastatav projektid/tegevus või toetusesaaja ei vastanud kohaldatavatele eeskirjadele (*toetuskõlbmatud projektid/tegevused või toetusesaajad*: 22% ehk 1,1 protsendipunkti üldisest hinnangulisest veamäärast).

Regionaalpoliitika, energeetika ja transpordi valdkond on suurim kuluvaldkond ning sellel on kõige kõrgem hinnanguline veamäär. Seetõttu on ka selle osalus üldises hinnangulisest veamääras kõige suurem (44% ehk 2,1 protsendipunkti üldisest hinnangulisest veamäärast). *Põllumajandus: turg ja otsetoetused* moodustab üldisest hinnangulisest veamäärast ligikaudu poole vähem, kuigi selle valdkonna kulude maht on sama.

Korreksioonidel on veamäärale positiivne mõju

Liikmesriigid ja komisjon kasutavad korrektsioone ELi eelarve kaitsmiseks juhtudel, kui kontrollisüsteemid on ebamõjusad või kulud on eeskirjadevastased. Kui kontrollikoja auditeeritud 2013. aasta maksete suhtes ei oleks korrektsioone kasutatud, oleks üldine hinnanguline veamäär 4,7% asemel olnud 6,3%.

Sellele vaatamata on hinnangulist veamäära võimalik olemasolevate kontrollisüsteemide ja korrektsioonide parema kasutuse kaudu veelgi enam vähendada. Kontrollikoda leidis, et suure osa vigadest mõjutatud tehingute puhul, mis puudutasid koostöös liikmesriikidega hallatavaid kulutusi, oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet vigade avastamiseks ja parandamiseks enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist. Selle abil oleks olnud võimalik hinnangulist veamäära vähendada 6,9%-lt 3,9-ni *regionaalpoliitika, energeetika ja transpordi* valdkonnas, 6,7%-lt 2,0-ni *maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu* valdkonnas ning 3,1%-lt 1,9-ni *tööhõive ja sotsiaalküsimuste* valdkonnas.

Uued ülesanded usaldusväärse finantsteabe esitamisel

Eelnimetatud korrektsioonidega seotud aruandluses ei eristata selgelt korrektsioonide põhiliike ning üldiselt esitatakse see teave raamatupidamissüsteemi väliselt. See raskendab analüüsi koostamist ja vähendab raamatupidamisaruannetes ja asjaomasest finantsaruandluses esitatavate arvandmete täpsust.

Olukorda on muutnud ka suurenev finantsinstrumentide kasutus. Finantsinstrumentidega toetatakse investeerimiskulud, andes laene, tagatise, omakapitali ja muid riske kandvaid mehhanisme potentsiaalse majandusliku elujõulisusega projektidele. Finantsinstrumentide keeruka ülesehituse tõttu tuleb nende mõõtmisel ja kajastamisel erilist tähelepanu pöörata rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandardite järgimisele.

Järgnevate aastate eelarvetest rahastatavate summade jätkuv suurenemine

ELi eelarve haldamise ja finantsjuhtimise põhijooned 2013. aastal olid järgmised:

- o komisjoni poolt muudatuseelarvete kaudu tehtavate maksete mahu märkimisväärne suurenemine: 9,6% esialgsest eelarvest;
- o maksete suurest arvust hoolimata suurenesid järgnevate aastate eelarvetest tehtavate maksete kohustused 2,6%;
- o endiselt pikk ajavahemik (keskmiselt üle kahe aasta) esialgse kulukohustuse võtmisest kuni komisjonipoolse kulude väljamaksetaotluse heakskiitmiseni;
- o vaid 37 % finantskorraldusvahenditesse suunatud vahenditest oli 2012. aasta lõpu seisuga lõppsaajatele välja makstud; ja
- o 2008. aastast alates kogunenud tagasimaksed, intressid ja dividendid summas 259 miljonit eurot olid kuludega kajastamata.

Mis on kulukohustused ja maksed?

ELi eelarve koosneb kahest komponendist: kulukohustustest (summad, mis tuleb välja maksta selle või järgnevate aastate jooksul) ja maksetest (jooksva aasta vahenditest tehtavad maksed). Makseid võib teha vaid kehtiva kulukohustuse olemasolul. Nõukogu ja parlament määravad mitmeaastastes finantsraamistikes kindlaks kulukohustuste ja maksete iga-aastased ülempiirid.

ELi kuluprogrammide iseloomu (eelkõige kulukohustuste ja väljamaksete vahelise pika ajavahemiku) tõttu kasvab surve järgmiste aastate maksete eelarvetele. Seda näitab ka 2013. aasta maksete eelarve märkimisväärne suurenemine ning tõenäoliselt mõjutab see tulevasi eelarveid sarnasel viisil.

Kuidas parandada eelarve haldamist ja finantsjuhtimist

Kontrollikoja hinnangul peaks komisjon:

- avaldama tähenduslikumat teavet korrektsioonimehhanismide toimimise kohta (ajastus, päritolu ja iseloom) ja suurendama kindlust oma arvandmete täpsuse suhtes, sisestades teabe tavalistesse raamatupidamissüsteemidesse;
- kajastama ja mõõtma kõiki finantsinstrumente ja finantskorraldusvahendeid kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditega, kasutades selleks eelkõige usaldusväärseid menetlusi vara väärtuse languse kindlakstegemiseks ja registreerimiseks;
- andma lõplikele toetusesaajatele teavet väljamaksmist ootavate summade kohta;
- koostama ja avaldama pikaajalise rahavoo prognoosi, mida igal aastal uuendatakse. See aitaks huvirühmadel edaspidised maksenõuded ja eelarve prioriteedid kindlaks määrata.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave peamiste leidude kohta on esitatud ELI eelarvet kajastava 2013. aasta aastaaruande 1. peatükis „Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave”.



ELi rahaliste vahenditega rahastatud tegevuste tulemuslikkus

ELi rahalisi vahendeid tuleks kasutada kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega (säästlikkus, tõhusus ja mõjus). Tulemuslikkus hõlmab sisendeid (programmi elluviimiseks vajalikud rahalised, inim-, materiaalsed, organisatsioonilised ressursid ja regulatiivsed vahendid), väljundeid (programmi raames tehtud töö), tulemusi (programmi otsene mõju vahetule sihtrühmale või toetusesaajale) ja mõju (pikaajalised muutused ühiskonnas, mis on vähemalt osaliselt tingitud ELi tegevusest). Kontrollikoda hindab neid näitajaid oma tulemusaudititega.

Ebapiisav keskendumine tulemuslikkusele

ELi vahendite kasutus programmitöö perioodil 2007–2013 keskendus pigem vahendite kasutamise suutlikkusele („võta või jäta” põhimõte) ja nõuetele vastavusele kui heale tulemuslikkusele. Projektide valikul on keskendunud kõigepealt olemasolevate ELi vahendite ärasutamisele, seejärel eeskirjade järgimisele ning alles kõige lõpuks (ja vaid piiratud määral) nende vahendite kavandatud tulemuslikkusele. Ebapiisav tulemuslikkusele keskendumine on üheks ELi eelarve ülesehituse põhiprobleemiks.

Komisjoni sõnul keskendutakse programmitöö perioodil 2014–2020 tulemuslikkusele suuremal määral ning põhiliseks motivaatoriks on tulemusreservid. Nimetatud reservide kaudu hoiab komisjon kinni 6% igale liikmesriigile ettenähtud vahenditest, kuni tulemuslikkus loetakse rahuldavaks. Sellele vaatamata sõltub vahendite vabastamine ikkagi suures osas sisendi- ja väljundinäitajatest. Tulemusnäitajaid kasutab komisjon vaid mõne valdkonna puhul.

Tulemusreservide toimimise tõhusus sõltub sellest, kui edukalt suudab komisjon pidada programmitöö perioodi alguses läbirääkimisi sobivate eesmärkide ja vahe-eesmärkide seadmiseks ning saada liikmesriikidelt täpseid, usaldusväärseid ja ajakohaseid andmeid eesmärkide saavutamise kohta.

Aruandlus ei ole soovitava tulemustel põhineva töökultuuriga kohandatud

Kogu eelarvet hõlmavat aruandlust tulemuslikkuse kohta esitatakse katkendlikult mitmes üldaruandes. Nimetatud aruannetes ei käsitleta Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamist ega anta põhjalikku ülevaadet tulemustest ELi lisandväärtuse seisukohast. Neljas hindamisaruanne on siiski samm edasi, kuna üritatakse luua seost peamiste rahastamisprogrammide ja Euroopa 2020. aasta strateegiat puudutava olemasoleva tulemusala teabe vahel.

Komisjoni peadirektoraatide tulemuslikkusega seotud eesmärgid seatakse poliitikavaldkondade kaupa nende juhtimiskavades ning saavutustest antakse aru aasta tegevusaruannetes. Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni peadirektoraatide juhtimiskavad ja aasta tegevusaruanded ning leidis, et kindlus piirdub korrektsust ja sisekontrolli puuduvate teemadega ning ei käsitle tulemuslikkusega seotud küsimusi. Lisaks olid eesmärgid liiga kõrgetasemelised selleks, et need oleksid juhtimise seisukohast kasulikud, ning valitud näitajad ei olnud alati tulemuslikkuse hindamiseks sobilikud.

ELi kulutuste lisandväärtus ei ole alati tõendatud

Kontrollikoja 2013. aastal vastu võetud 19 eriaruandes kajastatakse erinevaid tulemusauditi teemasid ning hinnatakse, kas ELi sekkumist hallati kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega (säästlikkus, tõhusus ja mõjus).

Kontrollikoda uuris, mida oleks võimalik 2013. aasta eriaruannetest õppida ja kasutada programmitöö perioodi 2014–2020 uute programmide ja projektide ettevalmistamisel. Töö käigus leiti, et:

- o **ELi lisandväärtus ei olnud alati tagatud; ja**

Näide: Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond

Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kasutatakse massilistest koondamistest mõjutatud töötajatele hüvitiste maksmiseks. Kontrollikoda leidis, et kolmandikku fondi vahenditest oleksid liikmesriigid igal juhul pidanud maksuma. (Eriaruanne nr 7/2013 „Kas Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond on andnud koondatud töötajate tööturule naasmiseks ELi lisaväärtust?“.)

- o **mitmel juhul oli tühimõju oht, st toetusesaajad oleksid projekti ellu viinud ka ilma ELi rahastamiseta.**

Näide: riskijagamisrahastu

Komisjon ei näidanud küllaldaselt, et riskijagamisrahastu (rahastamisvahend, mis on välja töötatud selleks, et parandada juurdepääsu teadustegevuse laenu rahale) raames antava ELi toetusega kaasneksid investeringud, mida toetusesaajad ilma selleta teinud ei oleks. (Eriaruanne nr 2/2013 „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?“.)



Enamik kontrollikoja soovitustest viidi ellu

Kontrollikoja tulemusauditi aruannete järelkontroll on aruandlustersükli vajalik element ja soodustab aruande soovitude komisjonipoolset mõjusat elluviimist. Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni võetud järelmeetmed, mis puudutasid perioodil 2007–2010 vastu võetud kaheksas eriaruandes esitatud auditisoovitusi, ning leidis, et 79% soovitustest viidi ellu kas täies mahus või suuremas osas.

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- finantsmääruse järgmise muutmise käigus ratsionaliseerida oma tulemuslikkust käsitlevat aruandlusraamistikku;
- hindamisaruandes kokkuvõtlikult esitada kogu olemasolev teave Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamise kohta; ning
- oma tulemuslikkuse juhtimis- ja aruandlussüsteemi edasi arendada, mis võimaldaks tal võtta vastutuse usaldusväärse finantsjuhtimise ja poliitikaeesmärkide saavutamiseks ELi eelarvest tehtavate kulutuste eest.

Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

18



Tulud

149,5 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Audit hõlmas ELi tulusid, mille abil liit oma eelarvet rahastab. Liikmesriikide kogurahvatulu ning liikmesriikides kogutud käibemaksu põhjal arvatud osamaksed moodustasid 2013. aasta tuludest vastavalt 74% ja 10%. Impordi tollimaksud ja suhkrutootmismaks, mida koguvad ELi nimel liikmesriikide ametiasutused, moodustasid 10% tuludest, ülejäänud 6% olid muud tulud.

Selgitus ELi tulude auditi kohta

Kogurahvatulul ja käibemaksul põhinevad ELi tulud arvutatakse liikmesriikide esitatud makromajandusliku statistika ja prognooside põhjal. Kontrollikoda auditeeris alustehingute korrektsust ning audit hõlmas vaid komisjoni meetmeid liikmesriikide esitatud andmete töötlemiseks, mitte aga andmete koostamist liikmesriikide ametiasutustes. Seetõttu kirjeldab kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär komisjoni tehtud vigade mõju ELi kogutuludele.

Tollimaksude puhul uurib kontrollikoda liikmesriikide esitatud tollimaksu aruande komisjonipoolset töötlemist ja valitud liikmesriikides tehtud kontrollid.

Mida me leidsime

Kas tulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Ei

Hinnanguline veamäär:

0,0% (2012: 0,0%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

mõjusad

Kontrollikoda juhib tähelepanu **varimajanduse andmetele**, mida kasutatakse kogurahvatulu andmetel põhinevate liikmesriikide osamaksete arvutustes. Andmed ei ole liikmesriikide vahel piisavalt ühtlustatud.

Reservatsiooni abil saab liikmesriigi edastatud kogurahvatulu andmete kahtlusi tekitanud osa parandamiseks avatuna hoida. **Kreeka** aastate 2008–2009 **kogurahvatulu andmete suhtes on kehtestatud üldreservatsioon**, kuna need põhinevad ikka veel esialgsel hinnangul. See on üks osa Kreeka rahvamajanduse arvepidamisega seotud probleemist.

Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

Liikmesriikide tolliametid viivad läbi kontrolle selle kohta, kas importijad järgivad tariifikorraldust ja impordinõudeid. Kontrollikoda leidis, et nimetatud kontrollide kvaliteet oli külastatud liikmesriikides vägagi erinev. See võib põhjustada olukorra, kus importijad otsustavad kauba deklareerida oma asukohariigiks mitteolevas liikmesriigis, et vähendada kontrollide tõenäosust ning muuta maksuvõlgade sissenõudmine keerulisemaks. Üks sellelaadne juhtum leidis aset importija puhul, kes laadis Hiinast pärit tekstiilitooted maha Hamburgis (Saksamaa) ja vedas Rotterdami (Madalmaad). Rotterdamis lubati kaup vabasse ringlusse ning seejärel veeti kaup lõppsihtkohta Poolas.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- o edendada varimajanduse kohta andmete kogumiseks kasutatava meetoodika ühtlustamist liikmesriikide vahel;
- o vastu võtta selgeid vahe-eesmärke sisaldav üksikasjalik tegevuskava ja selle täitmise üle põhjalikku järelevaetust, et lahendada probleemid Kreeka rahvamajanduse arvepidamises; ning
- o kehtestada tollikontrolli miinimumnõuded, et võimaldada liikmesriikidel kontroll paremini suure riskiohuga importijatele suunata.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi tulusid, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2013. aasta aastaaruande 2. peatükis.



Põllumajandus: turg ja otsetoetused 45 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kuluvaldkond hõlmab Euroopa Põllumajanduse Tagatisefondi (EAGF), mis on ELi ühise põllumajanduspoliitika üks kahest peamisest instrumendist. Põllumajanduspoliitika abil soovitakse tõsta põllumajanduse tootlikkust, et seeläbi kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, stabiliseerida turud, tagada varude kättesaadavus ja mõistlikud tarbijahinnad. Kulutuste haldamine toimub koostöös liikmesriikidega.

Mida me leidsime

Kas kulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

3,6% (2012: 3,8%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Enamik käesoleva kuluvaldkonna kulutustest arvutatakse põllumajandusliku maa pindala alusel. Paljud kvantifitseeritavad vead tulenevad toetusesaajate ebatäpsetest toetusetaotlustest; kõige sagedamini esineb **maa enamdeklareerimist** (vt näide).

Näide: enamdeklareerimine – toetust taotletakse toetuskõlbmatu maa eest

Saksamaal, Iirimaa, Kreekas, Prantsusmaal, Poolas ja Rumeenias* taotleti ja saadi toetust **püsikarjamaana** deklareeritud maa eest, kuigi tegelikkuses oli see kas täielikult või osaliselt kaetud toetuskõlbmatu taimkattega (tihe põõsastik või puud). Need toetuskõlbmatud alad oleks tulnud ELi toetusest välja arvata. Kreekas tekkis kõnealune viga seetõttu, et sealsete ametiasutuste liigituse kohaselt registreeritakse sellised alad põllumassivide registris toetuskõlblike püsikarjamaadena.

* Märkus liikmesriikide nimetamise kohta näidetes: valimikontrolli meetodikast tulenevalt ei kontrolli kontrollikoda tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. Vigade kohta toodud näited illustreerivad kõige sagedamini esinevaid veatüüpe. Need ei ole aluseks, mille põhjal teha järeldusi asjaomaste liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade kohta.

Kõigi EAGFi otsetoetuste kavade puhul on ELi toetuste saajatel õiguslik kohustus täita **nõuetele vastavuse tingimusi**. Nimetatud tingimused on seotud keskkonnakaitse, inimeste ja loomade tervishoiu ja taimetervise ning loomade heaoluga ja põllumajandusmaa heades põllumajandus- ja keskkonnaningimustes hoidmisega. Kui põllumajandustootjad neid tingimusi ei täida, vähendatakse neile makstavat toetussummat. Kontrollikoda leidis vigu 25 % tehingutes, mis oleksid pidanud vastama nõuetele vastavuse tingimustele.

Märkimisväärse hulga vigadest mõjutatud tehingute puhul **oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet**, et vead avastada ja parandada enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks enne kulude komisjonile deklareerimist, oleks selle valdkonna hinnanguline veamäär olnud 2,5 %.

Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

Kontrollikoda uuris nelja liikmesriigi (Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa ja Itaalia) **ühtseid haldus- ja kontrollisüsteeme (IACS)** ning leidis:

- puudusi kolme liikmesriigi (Iirimaa, Prantsusmaa ja Itaalia) halduskontrollimenetlustes, sh andmebaaside kvaliteedis;
- puudusi kahe liikmesriigi (Saksamaa ja Itaalia) kohapealsete kontrollide kvaliteedis; ja
- puudusi kahe liikmesriigi (Iirimaa ja Itaalia) eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks kasutatavates menetlustes.

Vaatamata auditi käigus leitud puudustele aitab IACS üldiselt oluliselt kaasa vigade ärahoidmisele süsteemiga hõlmatud kuludes.

2004. aastal ja hiljem liitunud liikmesriikides antakse **puu- ja köögiviljasektori tootjarühmadele** ELi toetusi. Tootjarühma tunnustuse saamiseks peavad tootjarühmad täitma tootjarühma liikmete arvule ja suhtelisele suurusele kehtestatud tingimused. Kontrollikoda leidis, et 40st Poolas auditeeritud tootjarühmast 9 ei vastanud nõuetele. Komisjon teatas oma 2013. aasta tegevusaruandes, et on esitanud reservatsiooni, mille kohaselt sisaldab riski hinnanguliselt 25% meetme kogukuludest Poolas.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab:

- komisjonil ja liikmesriikidel võtta meetmeid, kindlustamaks, et IACSi kasutatakse täies mahus, nt tagades põllumajanduslike maatükkide toetuskõlblikkuse ja suuruse korrektse hindamise ja registreerimise; ning
- komisjonil jälgida Poola tootjarühmadele antavates ELi toetustes leitud puuduste parandamist.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi põllumajanduse valdkonna turule ja otsetoetustele, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2013. aasta aastaaruande 3. peatükis.



Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid 15,6 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kuluvaldkond hõlmab maaelu arengut, keskkonda ja kliimameetmeid, merendust ja kalandust ning tervishoidu ja tarbijakaitset.

88% selle kuluvaldkonna maksetest moodustab Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD). Kulutuste haldamine toimub koostöös liikmesriikidega. EAFRDst kaasrahastatakse liikmesriikide maaelu arengukavade kaudu maaelu arengu kulutusi. Kulutused hõlmavad nii pindalapõhiseid meetmeid (nt põllumajanduse keskkonnatoetused ja ebasoodsate looduslike tingimustega piirkondade põllumajandustootjatele makstavad tasandustoetused) kui ka muid meetmeid (nt põllumajandusettevõtete moderniseerimine ning majanduse ja maaelanikkonna põhiteenused).

Mida me leidsime

Kas kulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

6,7% (2012: 7,9%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Enamiku vigadest põhjustas see, et **toetusesaajad ei järginud rahastamiskõlblikkuse nõudeid**, ennekõike põllumajanduse keskkonnakaitse kohustusi, investeerimisprojektidele kehtivaid erinõudeid ja hanke-eeskirju.

Näide: põllumajanduse keskkonnanõuete järgimata jätmine

Artišokke kasvatavale Sardiinia (Itaalia) põllumajandustootjale hüvitati **keskkonnale kahjuliku taimekaitsevahendi** kasutamata jätmise. Kontrollikoda leidis aga kohapealse kontrolli käigus, et toetusesaaja oli auditi- perioodil kasutanud selliseid vahendeid 12 korda. See muutis makse rahastamiskõlbmatuks.

Põllumajanduse keskkonnanõuete järgimata jätmise juhtumeid leiti ka Piemontes (Itaalia), Ungaris, Madalmaades, Poolas ja Rumeenias.

Märkimisväärse hulga vigadest mõjutatud tehingute puhul **oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet**, et vead avastada ja parandada enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks enne kulude komisjonile deklareerimist, oleks selle valdkonna hinnanguline veamäär olnud 2%.

Maaelu arengu **kontrollisüsteemide** hindamise käigus leidis kontrollikoda:

- puudusi **rahastamiskõlblikkuse tingimuste kontrollimisel**, näiteks rahastamiskõlbmatu käibemaksu või topeltrahastamise riski avastamata jätmine (kaheksast kontrollitud liikmesriigist (välja arvatud Poola) seitsmes: Saksamaal, Hispaanias, Itaalias, Lätis, Maltal, Rumeenias ja Sloveenias);
- **kulude põhjendatuse** ebapiisavat hindamist (kõigis neljas kontrollitud liikmesriigis: Itaalias, Lätis, Poolas ja Rumeenias);
- puudusi **nõuetele vastavuse kontrollide** kavandamisel ja rakendamisel (kõigis neljas kontrollitud liikmesriigis: Tšehhi Vabariigis, Hispaanias, Itaalias ja Maltal). Nõuetele vastavus kohustab toetusesaajaid rahastamise saamiseks täitma teatavaid tingimusi, nagu keskkonna- või sotsiaalsed standardid; ning
- puudusi **riigihanke-eeskirjade kontrollides** (kõigis kolmes kontrollitud liikmesriigis: Itaalias, Lätis ja Poolas; vt näide).

Näide: liikmesriikide tehtav riigihanke-eeskirjade kontrollimine oli ebapiisav

Ühe Lätis kontrollitud avaliku hanke puhul oli makseasutus ise 2 miljoni euro suuruse EAFRD toetuse saaja. Hange oli seotud makseasutuse **sisseostetud IT-süsteemi teenusega**, mille lepingu suhtes kehtivad riigihanke-eeskirjad. Kontrollikoda leidis, et IT-süsteemi lepingu sõlmimist ja selle hooldamist mõjutas mitu tõsist viga. Näiteks kasutas makseasutus läbirääkimistega menetlust, mitte õigusaktides nõutavat avatud või piiratud hankemenetlust. Ettenähtud menetluse kasutamata jätmise tõttu ei vasta see kulu ELi kaasrahastamise saamise tingimustele.

Mida me soovime

Maaelu arengu valdkonna puhul soovib kontrollikoda:

- liikmesriikidel parandada halduskontrolli läbiviimist, kasutades seejuures kogu makseasutustele kättesaadavat asjakohast teavet. Nii on suurem võimalus avastada ja parandada valdav osa vigadest; ja
- liikmesriikidel tagada, et tegevuskavades maaelu arengu valdkonna kõrge hinnangulise veamäära alandamiseks hõlmatakse kõiki piirkondi ning kõiki meetmeid, eriti investeerimismeetmeid, ning võetakse arvesse komisjoni ja kontrollikoja auditileide.



Regionaalpoliitika, energeetika ja transport 45,5 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Audit hõlmas regionaalpoliitikat (96% kogu kuluvaldkonna kulutustest), mida rahastatakse põhiliselt Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) ja Ühtekuuluvusfondist. Regionaalpoliitika eesmärk on Euroopa Liidu sisese majandusliku ja sotsiaalse lähenemise edendamine erinevate regioonide arengutaseme vaheliste erinevuste vähendamise teel. Regionaalpoliitika kulutusi haldab komisjon koostöös liikmesriikidega ning see hõlmab heakskiidetud kuluprogrammide raames teostatavate projektide kaasrahastamist.

Ülejäänud 4% kuluvaldkonna eelarvest on eraldatud energeetika ja transpordi valdkonnale. Energeetika- ja transpordipoliitika eesmärk on kindlustada Euroopa kodanikele ja ettevõtetele kindlad, jätkusuutlikud ja konkurentsivõimelised energeetika- ja transpordisüsteemid ja -teenused. Neid kulutusi haldab komisjon otse.

Mida me leidsime

Kas regionaalpoliitika, energeetika ja transpordi kulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

6,9% (2012: 6,8%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Kontrollikoda leidis **riigihanke-eeskirjade tõsiseid rikkumisi**. Neist tuleneb 39% hinnangulisest veamäärast. Riigihankemenetlusi puudutava 122 auditeeritud lepingu hinnanguline kogumaht oli 4,2 miljardit eurot.

Näide: lepingute põhjendamatu sõlmimine hankemenetlust kasutamata

Ühe Saksamaa **lennujaama reisijate terminali** täiendavate ehitustööde lepingud sõlmiti hankemenetlust kasutamata sama ettevõttega, kes oli rajanud ka terminali. Lisatööd tulenesid pigem projekti puudulikkusest ettevalmistusest, kavandamisest ja elluviimisest kui ettenägematutest asjaoludest. Sellistel juhtudel on riigihanke kasutamata jätmise ebaseaduslik ja täiendavate tööde tellimiseks oleks pidanud kasutama hankemenetlust.

Sarnaseid hankemenetluse põhjendamatu kasutamata jätmise juhtumeid avastati Belgias, Tšehhi Vabariigis, mujal Saksamaal, Hispaanias, Itaalias ja Rootsis teostatud projektide juures.

Kontrollikoja audiitorid kontrollivad ka ELi **riigiabi eeskirjade** täitmist. Ebaseaduslik riigiabi annab toetust saavatele ettevõtetele ebaausa eelise ja kahjustab seega siseturgu. Riigiabi andmisega seotud vead moodustasid 17% selle valdkonna hinnangulisest veamäärast (vt näide).

Näide: riigiabi kasumlikule projektile

Ühele Sloveenia ERFi projektile anti toetust **autotööstuse** VKEde **teadus- ja arendustegevuse toetamiseks mõeldud programmi** raames. Tegelikult oli nimetatud VKE täielikult suurettevõtete omandis ning kogu ettevõtte teadusuuringud olid suunatud vaid omanikele. Kuna avaliku sektori rahastamiseeskirjad on suurtele ettevõtetele rangemad, ei olnud sellel ettevõttel õigust kogu rahastamissummat saada.

Sarnaseid juhtumeid avastati Bulgaarias ja Ungaris.

Märkimisväärse hulga vigadest mõjutatud tehingute puhul **oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet**, et viga avastada ja parandada enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks enne kulude komisjonile deklareerimist, oleks selle valdkonna kõige tõenäolisem hinnanguline veamäär olnud 3,9%.

Kontrollikoja audiitorid leidsid, et 2013. aastal kontrollitud **finantskorraldusvahendite** valimi väljamaksemäärad on endiselt madalad (st lõppsaajatele on tehtud vähe väljamakseid). Finantskorraldusvahenditega antakse ettevõtetele ja linnaprojektidele omakapitaliinvesteeringuid, laene ja tagatise. Üldiselt makstakse neile rakenduskavast eraldatud toetus välja peale nende õigusliku struktuuri loomist, misjärel kasutavad fondid neid vahendeid projektide toetamiseks. ELi 25 liikmesriigis oli loodud kokku 940 finantskorraldusvahendit kogumahuga ca 12,6 miljardit eurot.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- nõuda, et liikmesriikide esitatavasse liidu vahendite haldaja kinnitusse lisataks selgesõnaline kinnitus korraldus- ja sertifitseerimisasutuste tehtavate esmatasandi kontrollide mõjususe kohta;
- viia vastavalt finantsmääruse artikli 32 lõikele 5 läbi põhjalik hindamine seoses programmitöö perioodil 2007–2013 tehtud esmatasandi kontrollidega, millega on jätkuvalt probleeme;
- analüüsida põhjuseid, millest tuleneb ELi riigiabi eeskirjade järgimata jätmise juhtumite suur arv; ja
- vähendada jätkuvaid viivitusi, mis esinevad finantskorraldusvahendite kaudu jagatavate ELi vahendite jõudmisel toetusesaajateni.



Töehõive ja sotsiaalküsimused 16,2 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Audit hõlmas töehõive ja sotsiaalküsimuste kuluvaldkonda, mis on ELi ühtekuuluvuspoliitika osa. Kuluvaldkonna peamised eesmärgid on töötuse vastu võitlemine, inimressursside arendamine ja tööturu integratsiooni edendamine. Euroopa Sotsiaalfond (ESF) on peamine töehõive- ja sotsiaalpoliitika rakendamise vahend, mille raames tehti 96% kuluvaldkonna 2013. aasta kulutustest. ESFist rahastatakse koolituse ja muude töehõivemeetmete kaudu investeeringuid inimkapitali. Kulutuste haldamine toimub koostöös liikmesriikidega.

Mida me leidsime

Kas töehõive ja sotsiaalküsimuste valdkonna kulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

3,1% (2012: 3,2%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Enamik avastatud vigadest (93% hinnangulisest veamäärast) puudutas **rahastamiskõlbmatute kulude ning toetus- ja kõlbmatute projektide, toetusesaajate või osalejate** hüvitamist (vt näide). Ülejäänud olid riigihangetega seotud vead.

Näide: personalikulude enamdeklareerimine

Kohaldatavate eeskirjade kohaselt määratakse üldkulud ELi vahenditest rahastatavatele projektidele proportsionaalselt, kasutades nõuetekohaselt põhjendatud, õiglast ja erapooletut meetodit. Ühe Portugali erakooli direktori kogu töötasu kanti ELi rahastatava projekti kuludesse, võtmata arvesse tema muid ülesandeid. Töötasudele kehtestatud kaasfinantseerimise ülempiiri ei järgitud.

Sarnaseid leide tuvastati ka teistes projektides Saksamaal, Hispaanias, Itaalias, Poolas ja Ühendkuningriigis.

Märkimisväärse hulga vigadest mõjutatud tehingute puhul **oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet**, et viga avastada ja parandada enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks enne kulude komisjonile deklareerimist, oleks selle valdkonna kõige tõenäolisem hinnanguline veamäär olnud 1,8%.

Kontrollikoja soovitusel ning vigade tekkimise tõenäosuse ja projektide elluviijate halduskoormuse vähendamise eesmärgil kasutatakse alates 2009. aastast tegelike kulude hüvitamise asemel rohkem **kindlasummalisi ja kindlamääralisi makseid**. Oma 2013. aasta auditiga ei leidnud kontrollikoda kindlasummaliste ja kindlamääraliste maksete kasutamisel ühtegi kvantifitseeritavat viga. Tehtud töö näitab, et projektides, mille kulude deklareerimisel kasutati kirjeldatud maksevõimalusi, on **vigade tekkimise oht väiksem**.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- julgustada liikmesriike tõhustama riigihanke-eeskirjade, projektiga mitteseotud kulude ja ilma ELi lisandväärtusega projektidega seotud kontrolle;
- tagada, et liikmesriikide ametiasutused lahendaksid olukorra, kus ELi projektide suhtes rakendatakse kõrgemat personalikulude määra kui riiklikest vahenditest rahastatud projektide suhtes; ja
- veenduda, et liikmesriigid on kaalunud kõiki perioodi 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide määrustes lubatud lihtsustamisvõimalusi.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonnas, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2013. aasta aastaaruande 6. peatükis.



Välissuhted, välisabi ja laienemine 6 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kuluvaldkond hõlmab kulutusi välissuhetele, arengu- ja humanitaarabile ning ELi kandidaat- ja läbirääkijariikides võetud meetmetele. Arenguprojektid paiknevad hajutatult enam kui 150 riigis ja rakendusorganisatsioonid erinevad nii suuruselt kui kogemustelt. ELi toetuse saamiseks peavad projektid vastama rahastamislepingutes määratletud tingimustele ning ka muudele nõuetele, mis puudutavad näiteks hanke- ja lepingute sõlmimise menetlusi. Kulutusi haldavad komisjoni peadirektoraadid otse, tehes seda kas oma peakorterist Brüsselis või abisaajariikides paiknevatest ELi delegatsioonidest, või ühiselt rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Mida me leidsime

Kas haldus- ja muud kulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

2,6% (2012: 3,3%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Enamik vigadest on seotud rahastamiskõlbatute kuludega lõpliku toetusesaaja tasandil. Siia kuuluvad näiteks väljaspool rahastamiskõlblikkuse perioodi tehtud kulud, projektide väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud (nt käibemaks, personalikulud ja põhjendamatud üldkulud) ning ilma piisavate tõendavate dokumentidega tehtud kulud.

Näide: kandmata kulud

Komisjon allkirjastas ÜRO arenguprogrammiga toetuslepingu puhul ELi osaluse summas 9,5 miljonit eurot, et **hõlbustada majanduslikku ja sotsiaalset arengut Moldovas**. 2013. aastal nõustus komisjon hüvitama lepinguid summas 1,8 miljonit eurot, mille aluseks olevad kulud olid veel kandmata.

Riiklike ühinemiseelsete programmiga seotud kulude puhul kiitis komisjon heaks 150 miljoni euro väärtuses kulusid, kuigi puudusid andmed selle kohta, et kulud olid tegelikult kantud ja rahastamiskõlblikud. Tasaarvestatud summad põhinesid komisjoni enda hinnangutel, mitte kantud, makstud ja heakskiidetud kuludel, mis vastavad tõendavate dokumentidega kinnitatud tegelikele kuludele. Pärast selle süsteemivea avastamist kontrollikoja poolt tegi komisjon vastavate tehingute puhul raamatupidamisarvestuse parandused.

Arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid haldab suuremat osa ELi eelarvest tehtavaid välistegevuse kulutusi. Kontrollikoda hindas EuropeAidi järelevalve- ja kontrollisüsteemid osaliselt mõjusateks. EuropeAid võttis mais 2013 vastu tegevuskava peamiste tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- tagada, et töötajatele antavates juhistes öeldaks konkreetselt, et kulude tasaarvestamine peab toimuma ainult kantud kulude põhjal, mitte nende endi hinnangute alusel. Komisjon on lubanud teha vastavad muudatused oma tasaarvestamise menetlusse.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi välissuhete, välisabi ja laienemise valdkonnas, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2013. aasta aastaaruande 7. peatükis.



Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad 10,4 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kuluvaldkond koosneb peamiselt teadusuuringute ja innovatsiooni projektidest, millele antavate toetuste summa 2013. aastal oli 7,7 miljardit eurot. Muude sisepoliitika valdkondade hulka kuulub palju erinevaid poliitikaeesmärke, sh teadusuuringud ja uuendustegevus, haridus, turvalisus, ränne ja finantskriisi tagajärgedega võitlemise meetmed. Enamikku kulutusi haldab komisjon otse.

Mida me leidsime

Kas haldus- ja muud kulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

4,6% (2012: 3,9%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Enamiku selle valdkonna maksete puhul hüvitab komisjon ELi vahenditest toetusesaajate poolt programmi või projekti kuluaruannetes deklareeritud kulud. Vead tulenevad toetusesaajate poolt esitatud rahastamiskõlbmatustest kuludest, mida kontrollisüsteemid ei ole tuvastanud enne komisjonipoolset hüvitiste väljamaksmist. 35% hinnangulisest veamäärast põhjustasid **ebakorrektselt arvatud või rahastamiskõlbmatud personalikulud**. See hõlmas tegelike kulude asemel deklareeritud eelarvelisi personalikulusid ning samuti kulusid aja eest, mil projekti juures ei töötatud.

Lisaks kindluse puudumisele kulutuste korrektsuse kohta takistab rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamine ka poliitikaeesmärkide edukat elluviimist ning vähendab seetõttu **ELi toetustega loodavat lisandväärtust** (vt näide).

Näide: rahastamiskõlbmatud kulud vähendavad ELi lisandväärtust

EL rahastab ELi välispiiridel tõhusa ja mõjusa kontrolli tagamist. Kontrollikoda kontrollis Hispaanias projekti **nelja helikopteri ostmiseks** ning nende kasutusajast 75% oli ette nähtud välispiiri valvele ja kontrollile. Kontrollikoda leidis siiski, et välispiiri valvamisele ja kontrollile kulus helikopterite kasutusajast kõige rohkem 25%. Nendest andmetest lähtudes oleks EL pidanud maksma ainult 25% helikopterite maksumusest, mitte aga 75%.

Teadusuuringute valdkonna kontrollisüsteemide raames **kontrollib komisjon** enne maksete heakskiitmist esitatud kuluaruandeid ja projektide eduaruandeid. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei rakenda alati ühetaolisi menetlusi, mis võib programmi tõhusat elluviimist takistada ja toetusesaajate halduskoormust suurendada.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- anda teadusuuringute (Horisont 2020) ja muude sise poliitika valdkondade perioodi 2014–2020 uute programmide raames toetusesaajatele ja korraldusasutustele õigeaegseid, järjepidevaid ja selgeid juhiseid uuendatud rahastamiskõlblikkus- ja kontrollinõuete kohta; ning
- muuta kontroll riskipõhisemaks, keskendades kontrolli suure riskiga toetusesaajatele (näiteks üksused, kellel on ELi rahastamise taotlemise alal vähem kogemusi) ning vähendades väiksema riskiga toetusesaajate suhtes tehtavat kontrolli.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi teadusuuringutele ja muudele sise poliitika valdkondadele, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2013. aasta aastaaruande 8. peatükis.



Haldus- ja muud kulud 10,6 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Haldus- ja muud kulud hõlmavad ELi institutsioonide ja muude asutuste kulutusi. Nendeks on Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Kohus, Euroopa Kontrollikoda, Euroopa välisteenistus, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsman ja Euroopa Andmekaitseinspektor.

Personalikulud (palgad, toetused ja pensionid) moodustavad 60 % kõigist haldus- ja muudest kuludest: ülejäänud osa koosneb hoonete, seadmete, energia, side ja infotehnoloogiaga seotud kuludest.

Euroopa Liidu ametite ja teisi detsentraliseeritud asutusi käsitlevate kontrollikoja auditite tulemused esitatakse koos tulemuste kokkuvõttega eraldi avaldatavates iga-aastastes eriaruannetes.

Mida me leidsime



Enamiku kontrollisüsteemide uurimisel ei leitud tõsiseid puudusi. Vaatamata sellele täheldas kontrollikoda korduvaid vigu komisjoni ja Euroopa välisteenistuse poolt palkade ja hüvitiste maksmises. Puudusi leiti ka (Euroopa välisteenistuse juhitavate) ELi delegatsioonide poolt kasutatavates hankemenetlustes.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab:

- o komisjon ja EEAS peaksid võtma täiendavaid meetmeid, tagamaks et palkade maksmise aluseks olevad personalandmed oleksid ajakohastatud; ning
- o EEAS peaks andma ELi delegatsioonidele seoses hankemenetlustega rohkem tuge ja suuniseid.



Euroopa Arengufondid (EAFid)

2,6 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Euroopa Arengufondide (EAFid) kaudu osutatakse ELi arengukoostöö abi Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidele ning ülemeremaadele ja -territooriumidele (ÜMT). Abi keskendub vaesuse vähendamisele ja lõplikule likvideerimisele; lisaks edendatakse säästvat arengut ja AKV riikide ning ÜMTde integreerimist maailmamajandusse.

EAFe rahastavad liikmesriigid, fondide tegevust reguleerib nende oma finantsmäärus ja neid haldab Euroopa Komisjon väljaspool ELi üldeelarve raamistikku. EAFidest rahastatavat välisabi rakendatakse suure riskiga keskkonnas, mis tuleneb peamiselt tegevuse geograafilisest hajutatusest ning partnerriikide institutsioonide ja haldussuutlikkuse nõrkusest.

Mida me leidsime

EAFide raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus:

EAFide 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne annab õiglase pildi EAFide finantsolukorrast, nende majandustulemustest ja rahavoogudest ning netovara muutustest.

Kas EAFide tulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Ei

Kas EAFide kulukohustused olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Ei

Kas EAFide maksed olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

3,4% (2012: 3,0%)

Läbivaadatud kontrollisüsteemid:

osaliselt mõjusad

Ligikaudu pool hinnangulisest veamäärast moodustasid **riigihanke-eeskirjade järgimata jätmise** juhtumid (vt näide). Teiseks oluliseks veallikaks oli kuludisid tõendavate dokumentide puudumine.

Näide: hankemenetluste järgimata jätmise toetusesaaja poolt

Kontrollikoda vaatas läbi ärialase teabekeskuse IT-seadmete hanke, mida rahastati mikro- ja väikeste ettevõtjate toetamise programmist. Auditis leiti, et lepingut ei sõlmitud madalaima hinnaga pakkujaga, kuigi madalaim hind oli üks lepingu sõlmimise kriteeriumidest. Asjaomase programmi finantsauditit teinud komisjoni audiitor seda viga ei avastanud.

EAFidest antakse ka **eelarvetoetust**, mis kujutab endast teatud tingimustel otse arengumaa riigikassasse tehtavaid makseid. Kontrollikoda leidis vigu eelarvetoetuse tehingutes, kus tingimuste täitmist oli valesti hinnatud ja eelarvetoetuse kohalikku vääringusse konverteerimisel valet vahetuskursi kasutatud.

Arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid haldab suuremat osa ELi eelarvest tehtavaid välistegevuse kulutusi ning peaaegu kõiki EAFide kulutusi. EuropeAidi järelevalve- ja kontrollisüsteemid hinnati osaliselt mõjusateks. EuropeAid võttis siiski mais 2013 vastu tegevuskava peamiste tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- sisse nõuda eelrahastamise pealt saadavad intressid;
- muuta rakendatud kontrollide tulemusel saadava kasu kvantifitseerimist; ja
- koostada aruandlus kontrollisüsteemi puuduste käsitlemiseks koostatud tegevuskava rakendamise kohta.



Soovite täiendavat teavet? Täielik teave kontrollikoja Euroopa Arengufonde käsitleva auditi kohta on esitatud 2013. aasta aastaaruandes kaheksandast, üheksandast ja kümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta.

Auditi lähenemisviisi lühiülevaade

Kontrollikoja kinnitavas avalduses esitatud arvamused põhinevad objektiivsel auditi tõendusmaterjalil, mis on kogutud rahvusvaheliste auditistandarditele vastavate audititestide käigus. See toimub järgnevalt.

Raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsus

Kas ELi raamatupidamise aastaaruannetes esitatakse täielik ja täpne teave?

ELi eelarve on keerukas. Komisjoni peadirektoraadid teevad igal aastal sadu tuhandeid arvestuskirjeid, mis sisaldavad teavet mitmest eri allikast (sealhulgas liikmesriikidest). Kontrollikoda kontrollib, kas arvestusprotsessid toimivad asjakohaselt ning kas nende abil saadavad arvestusandmed on täielikud, korrektselt kajastatud ja õigesti esitatud.

- **Raamatupidamissüsteemi hindamine** tagamaks, et selle abil saab usaldusväärset teavet (täielik ja täpne).
- **Peamiste raamatupidamisarvestuse protseduuride kontrollimine**, mis peab kindlustama nende korraliku toimimise.
- **Peamiste arvestusandmete analüütiline kontroll** tagamaks, et need esitatakse järjepidevalt ning on põhjendatud.
- **Arvestuskirjete valimi otsene kontroll** tagamaks, et alustehing on toimunud ja täpselt kajastatud.
- **Finantsaruannete kontroll** tagamaks, et need kajastavad õiglaselt finantsolukorda.

Tehingute korrektsus

Kas ELi raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevad tulutehingud ja kuludena kajastatud maksetehingud¹ on kooskõlas neid käsitlevate eeskirjadega?

ELi eelarve hõlmab miljoneid makseid toetusesaajatele nii ELis kui mujal maailmas. Suuremat osa neist kulutustest haldavad liikmesriigid. Vajaliku tõendusmaterjali kogumiseks kontrollib kontrollikoda tulusid ja kuludena kajastatud makseid otse ning hindab süsteeme, mille alusel neid hallatakse ja kontrollitakse.

- ELi eelarve valdkondadest moodustatakse statistiliste meetodite abil tehingute valimid, mis võimaldavad kontrollikoja audiitoritel tehinguid üksikasjalikult testida.
- Tehingute valimit auditeeritakse põhjalikult, tavaliselt lõpliku toetusesaaja juures (kelleks on nt põllumajandustootja, teadusasutus, riigihanke alusel töid või teenuseid pakkuv ettevõtte), et saada otseseid tõendeid selle kohta, et alustehing on aset leidnud, asjakohaselt kajastatud ning kooskõlas eeskirjadega, mille alusel asjaomased maksed on tehtud.
- Vigu analüüsitakse ning need liigitatakse kas kvantifitseeritavateks või mittekvantifitseeritavateks.
- Vigade mõju arvutatakse kvantifitseeritavate vigade ekstrapoleerimise abil ja esitatakse kõige tõenäolisema veamäärana (hinnanguline veamäär).
- Kontrollikoja arvamuse esitamiseks võrreldakse hinnangulist veamäära 2% olulisuse piirmääraga.
- Hinnatakse kontrollisüsteeme, et määrata kindlaks nende mõjususe süsteemide abil hallatavate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisel.
- Arvesse võetakse ka muu asjakohane teave, nagu aasta tegevusaruanded ja teiste välisaudiitorite aruanded.
- Kõik leiud arutatakse läbi nii liikmesriikide ametiasutuste kui komisjoniga, et tagada faktide õigsus.
- Kontrollikoda võtab arvamused vastu, tuginedes audititööle ja selle tulemustele.

¹ Kuludena kajastatud maksed: vahemaksed, lõppmaksed ja ettemaksete tasaarvestused.

Euroopa Kontrollikoda ja tema töö

Euroopa Kontrollikoda on Euroopa Liidu sõltumatu **auditiinstitutsioon**. Kontrollikoda asub Luxembourgis ning seal töötab umbes 900 auditi- ja tugiteenuste töötajat kõikidest ELi liikmesriikidest. Alates kontrollikoja loomisest 1977. aastal on institutsioon keskendunud ELi finantsjuhtimise olulisusele ning andnud oma panuse selle parandamiseks.

Kontrollikoja auditaruanded ja arvamused on oluline osa **ELi aruandlusahelast**. Meie väljundeid kasutatakse selleks, et kontrollida (eelkõige iga-aastase eelarvele heakskiidu andmise menetluse raames) ELi eelarve haldamise eest vastutajaid. Vastutajaks on peamiselt komisjon, kuid ka teised ELi institutsioonid ja asutused. Koostöös liikmesriikidega tehtaval haldusel on samuti tähtis osa.

Kontrollikoja peamised ülesanded on:

- o **finants- ja vastavusauditid**, peamiselt kinnitava avalduse kujul;
- o **tulemusauditid**, mille teemad on valitud nii, et nad maksimeeriksid kontrollikoja töö mõju; ja
- o **arvamused** eelarve täitmisega seotud määruste ning muude oluliste teemade kohta.

Kontrollikoda haldab oma **ressursse** viisil, mis tagab asjakohase tasakaalu eri tegevuste vahel, aidates saavutada selgeid tulemusi ja ELi eelarve eri valdkondade põhjalikku käsitlemist.



Kontrollikoja väljundid

Kontrollikoda avaldab:

- o **aastaruandeid** ELi üldeelarve ja Euroopa Arengufondide kohta. Aastaruanded koosnevad peamiselt kinnitava avalduse aluseks olevatest arvamustest ja tulemustest ning need avaldatakse igal aastal novembris;
- o **iga-aastaseid eriaruandeid**, milles esitatakse kontrollikoja finantsauditite arvamused kõigi ELi asutuste ja organite kohta. 2013. aastal avaldati neid 50;
- o **eriaruandeid** valitud audititeemadel (ilmuvad kogu aasta vältel). Tegemist on peamiselt tulemusaudititega. 2013. aastal avaldati neid 19;
- o **arvamusi**, mida Euroopa Parlament ja nõukogu kasutavad finantsjuhtimiselase mõjuga ELi õigusaktide ja muude otsuste heakskiitmisel. 2013. aastal avaldati neid 4;
- o **ülevaatearuandeid** valitud ELi poliitikavaldkondade kohta, milles analüüsitakse üldisemaid väljakutseid ja pikaajalisi suundumusi. 2014. aastal avaldatakse neid kaks;
- o **aasta tegevusaruande**, mis annab ülevaate kontrollikoja tegevusest aasta jooksul.

Kontrollikoda aitab kaasa ELi finantsjuhtimise teadlikkuse tõstmisele ning finantsjuhtimise läbipaistvuse suurendamisele, andes kindlust juhtimise olukorra kohta ning esitades soovitusi edasisteks parandusteks. Kontrollikoja töö on **Euroopa Liidu kodanike** huvides.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

Euroopa Kontrollikoda on Euroopa Liidu sõltumatu välisauditi institutsioon ning ELi rahaliste vahendite kaitsja

Oma aastaaruannetes ELi eelarve ja Euroopa Arengufondide kohta esitab kontrollikoda arvamuse ehk kinnitava avalduse raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Käesoleva teatise eesmärk on teha kokkuvõtte aastaaruannete peamistest leidudest ja järeldustest. Aruannete täistekstid on kättesaadavad kontrollikoja veebisaidil ning avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

