



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

58. aastakäik

10. november 2015

Sisukord

IV Teave

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

Kontrollikoda

2015/C 373/01	Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2014 eelarve täitmise kohta koos institutsioonide vastustega	1
2015/C 373/02	Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAF) eelarveaastal 2014 rahastatud tegevuste kohta koos komisjoni vastustega	289

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

KONTROLLIKODA



Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõigetega 1 ja 4, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) artikli 148 lõikega 1 ja artikli 162 lõikega 1 ning nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008 (mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust) artiklitega 43, 48 ja 60, mida on muudetud määrusega (EL) nr 567/2014

võttis Euroopa Kontrollikoda oma 10. septembri 2015. aasta istungil vastu

AASTAARUANDED**eelarveaasta 2014 kohta.**

Aruanded koos institutsioonide vastustega kontrollikoja tähelepanekutele edastati eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavatele institutsioonidele ja teistele institutsioonidele.

Kontrollikoja liikmed on:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (president), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIK, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

AASTAARUANNE EELARVE TÄITMISE KOHTA

(2015/C 373/01)

SISUKORD

	<i>Lehekülg</i>
Üldine sissejuhatus	7
1. peatükk. Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave	9
2. peatükk. Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine	65
3. peatükk. ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus	83
4. peatükk. Tulud	127
5. peatükk. Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	147
6. peatükk. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	165
7. peatükk. Loodusvarad	213
8. peatükk. Globaalne Euroopa	261
9. peatükk. Haldus	275

ÜLDINE SISSEJUHATUS

0.1. Euroopa Kontrollikoda on aluslepinguga loodud institutsioon, mille ülesanne on auditeerida Euroopa Liidu (EL) rahalisi vahendeid. ELi välisaudiitorina toimib kontrollikoda Euroopa Liidu kodanike finantshuvide sõltumatu kaitsjana ja aitab parandada ELi finantsjuhtimist. Lisateavet kontrollikoja töö kohta leiab kontrollikoja aasta tegevusaruandest, mis koos ELi kuluprogramme ja tulusid käsitlevate eriaruannete ning arvamustega uute või muudetud õigusaktide kohta on kättesaadav kontrollikoja veebisaidil www.eca.europa.eu.

0.2. Käesolev aruanne on kontrollikoja 38. aastaaruanne ELi eelarve täitmise kohta ja see hõlmab eelarveaastat 2014. Euroopa Arengufonde käsitletakse eraldi aastaaruandes.

0.3. ELi üldeelarve võtavad igal aastal vastu nõukogu ja Euroopa Parlament. Kontrollikoja aastaaruanne ning eriaruanded on aluseks eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusele, mille käigus otsustab Euroopa Parlament pärast nõukogult soovitusel saamist, kas Euroopa Komisjon on tema vastutada oleva eelarve täitmisega rahuldavalt hakkama saanud. Kontrollikoda edastab oma aastaaruande samaaegselt nii liikmesriikide parlamentidele kui Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

0.4. Aastaaruande keskseks osaks on kinnitav avaldus ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ning tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse (edaspidi „tehingute korrektsus“) kohta. Kontrollikoda lisab avaldusele erihinnangud ELi iga suurema tegevusvaldkonna kohta.

0.5. Aruande usaldusväärsuse suurendamiseks on peatükid jaotatud vastavalt mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele. Selline jaotus võeti kasutusele 2014. aastal ning selle alusel määratakse kindlaks ELi kulutuste suurus ja jagunemine kuni 2020. aastani kestval perioodil. Uus jaotus peaks aitama lugejatel paremini mõista kontrollikoja aruandes eelarve- ja raamatupidamisteabe kohta esitatud leide.

0.6. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kohta ei esitata eraldi finantsaruandeid ja seetõttu ei kujuta erihinnangutes toodud järeldused endast auditiarvamusi. Selle asemel käsitletakse peatükkides mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi olulisemaid küsimusi.

0.7. Käesoleva aastaaruande ülesehitus on järgmine:

- 1. peatükk sisaldab kinnitavat avaldust ning kokkuvõtet raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja tehingute korrektsuse auditi tulemustest;
- 2. peatükis esitatakse kontrollikoja leiud eelarvehalduse ja finantsjuhtimise kohta;
- 3. peatükk lähtub kontrollikoja strateegilisest eesmärgist, milleks on ELi avaliku sektori aruandekohustuse parandamine, ja keskendub sellele, mil määral võimaldab tulemusraamistik komisjonil Euroopa 2020 eesmärkide saavutamist jälgida ja suunata;
- 4. peatükk sisaldab kontrollikoja leide tulude kohta;
- 5.–9. peatükis (vastavad mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele 1a, 1b, 2, 4 ja 5)⁽¹⁾ esitatakse tehingute korrektsuse testimise ning valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamise tulemused.

0.8. Aruandes tuuakse ära ka komisjoni (või teiste ELi institutsioonide ja asutuste) vastused kontrollikoja tähelepanekutele ning kontrollikoja leidude ja järelduste kirjeldamisel võetakse auditeeritava asjakohaseid vastuseid arvesse. Kontrollikoja kui välisaudiitori ülesanne on aga esitada oma auditileiud, teha nende põhjal järeldusi ning anda sellega sõltumatu ja erapooletu hinnang raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsusele ning tehingute korrektsusele.

⁽¹⁾ Kontrollikoda ei esita eraldi erihinnanguid mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide 3 ja 6 kohta (vastavalt julgeolek ja kodakondsus ning hüvitised).

1. PEATÜKK

Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule – sõltumatu audiitori aruanne	I–XII
Sissejuhatus	1.1–1.3
ELi kulutused on oluline töövahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks	1.1–1.3
Eelarveaasta 2014 auditileiud	1.4–1.58
Raamatupidamise aastaaruanne ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud	1.4–1.8
Tehingute korrektsus: kokkuvõttes on auditi tulemused stabiilsed, ent eelarve on endiselt olulisel määral vigadest mõjutatud	1.9–1.29
Parandusmeetmetel on palju liike ja nende mõju on erinev	1.30–1.44
Komisjoni koondaruanne kinnitab, et tehingud on olulisel määral vigadest mõjutatud	1.45–1.57
Kontrollikoda suunab pettusekahtlusega juhtumid OLAFile	1.58
Järeldused	1.59–1.66
Lisa 1.1.	Auditi lähenemisviis ja metoodika
Lisa 1.2.	Varasematel aastatel raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse kohta tehtud tähelepanekute põhjal võetud meetmed
Lisa 1.3.	Väljavõtteid 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandest
Lisa 1.4.	Hinnanguline veamäär (kõige tõenäolisem veamäär) – aastate 2009–2013 kohandamata andmed
Lisa 1.5.	2014. aasta valimis leitud vigade esinemissagedus

KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE – SÕLTUMATU AUDIITORI ARUANNE

I. Kontrollikoda auditeeris:

- a) Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet, mis koosneb konsolideeritud finantsaruannetest ⁽¹⁾ ja konsolideeritud eelarve täitmise aruannetest ⁽²⁾ 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta kohta, mille komisjon kiitis heaks 23. juulil 2015;
- b) raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 287 sätestatud nõuetele.

Juhtkonna kohustused

II. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 317–318 ja finantsmäärusele vastutab komisjon Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande koostamise ja esitamise eest vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele ning raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest. Komisjoni kohustused hõlmavad finantsaruannete koostamiseks ja esitamiseks vajaliku sisekontrollisüsteemi kavandamist, rakendamist ja käigushoidmist nii, et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulist väärkajastamist. Komisjonil on lõplik vastutus Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317).

Audiitori kohustused

III. Kontrollikoja ülesanne on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitav avaldus, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda vastama eetilistele nõudmisele ning auditi kavandama ja läbi viima selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi väärkajastamisi ning selle aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

IV. Auditi käigus viiakse läbi protseduure auditi tõendusmaterjali kogumiseks konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes esitatud summade ja andmete ning aruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib protseduurid, tuginedes oma hinnangule, sh hinnates aruandes pettusest või vigadest põhjustatud oluliste väärkajastamiste ja selle aluseks olevate tehingute Euroopa Liidu õigusraamistiku olulise nõuetele mittevastavuse riski. Asjakohaste auditiprotseduuride kavandamiseks (kuid mitte arvamuse esitamiseks sisekontrolli mõjususe kohta) võtab audiitor riskihinnangu tegemisel arvesse konsolideeritud aruande koostamise ja õiglaseks esitamise ning selle alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud sisekontrollisüsteemi. Auditis antakse ka hinnang kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasusele ja tehtud arvestushinnangute põhjendatusele, samuti raamatupidamise aastaaruande üldisele esituslaadile.

V. Tulude puhul lähtub kontrollikoda käibemaksul ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite auditeerimisel makromajanduslikest agregeeritud andmetest, mida omavahendite arvutamiseks kasutatakse. Seejärel hindab kontrollikoda komisjoni andmetöötlussüsteeme kuni liikmesriikide osamaksete laekumiseni ja nende konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse kandmiseni. Traditsiooniliste omavahendite auditeerimisel kontrollib kontrollikoda tolliasutuste arvepidamist ja analüüsib tollimaksude voogu kuni summade komisjonile laekumiseni ja raamatupidamisarvestusse kandmiseni.

⁽¹⁾ Konsolideeritud finantsaruanded sisaldavad bilansi, tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovara muutuste aruannet, tähtsamate arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ja muud selgitavat teavet (sealhulgas segmendiaruandlust).

⁽²⁾ Konsolideeritud eelarve täitmise aruanded sisaldavad aruandeid ja selgitavaid lisasid.

VI. Kulude puhul auditeerib kontrollikoda maksetehinguid, kui kulud on kantud, kirjendatud ja heaks kiidetud. Kõiki makseliike (sealhulgas vara soetamiseks tehtud makseid), välja arvatud ettemaksed, auditeeritakse nende tegemise seisuga. Ettemakseid auditeeritakse siis, kui vahendite saaja on kohustatud nende nõuetekohast kasutamist tõendama (või on seda teinud) ning ettemakse on tasaarvestatud või muutub sissenõutavaks.

VII. Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane arvamuste esitamiseks.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus

Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta

VIII. Kontrollikoja hinnangul annab Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta kohta kõikides olulistes aspektides tõepärase pildi liidu finantsolukorrast 31. detsembri 2014. aasta seisuga, tehingute finantstulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal, vastavalt finantsmäärusele ja rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditel põhinevatele raamatupidamiseskirjadele.

Raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

Tulud

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX. Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Maksed

Põhjendus vastupidisele arvamusele raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

X. 2014. aastal mitmeaastase finantsraamistiku rubriikides 1–4 ⁽³⁾ tegevuskuludena kajastatud kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud. Kontrollikoja hinnangul on raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete veamäär 4,4 %. Kontrollikoja järeldust toetab komisjoni koondaruandes veariski sisaldavate summade kohta esitatud analüüs.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

XI. Nende asjaolude tähtsuse tõttu, mida on kirjeldatud põhjenduses vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, on kontrollikoja hinnangul 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed oluliselt vigadest mõjutatud.

⁽³⁾ Nimetatud rubriike käsitletakse käesoleva aastaaruande peatükkides 5–8.

Muu teave

XII. Finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokument ei ole finantsaruannete osa. Finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendis esitatud teave on finantsaruannetega kooskõlas.

10. september 2015

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Euroopa Kontrollikoda

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

ELi kulutused on oluline töövahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks

1.1. ELi kulutused on oluline töövahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Muudeks tähtsateks instrumentideks on õigusloome ning kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste liikumine kogu liidu piires. ELi kulutused moodustavad keskmiselt 1,9 % liikmesriikide valitsemissektori kogukulutustest (vt **joonis 1.1**).

1.2. Kontrollikoja aluslepingus sätestatud ülesanded hõlmavad järgmist:

- kontrollida, kas ELi eelarvet on kasutatud kooskõlas kohaldatavate õigus- ja haldusnormidega;
- anda oma arvamus ELi raamatupidamise aastaaruande kohta;
- kajastada ELi kulutuste säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse aspekte⁽⁴⁾ ning
- avaldada arvamusi finantsmõju omavate õigusaktide ettepanekute kohta.

Kinnitava avalduse aluseks olev kontrollikoja audititöö täidab teist ja kolmandat ülalloetletud eesmärki. See aitab määratleda säästlikkust, tõhusust ja tulemuslikkust mõjutavaid riske. Lisaks annab see olulist teavet finantsalaste õigusaktide ettepanekuid käsitlevate kontrollikoja arvamuste koostamiseks.

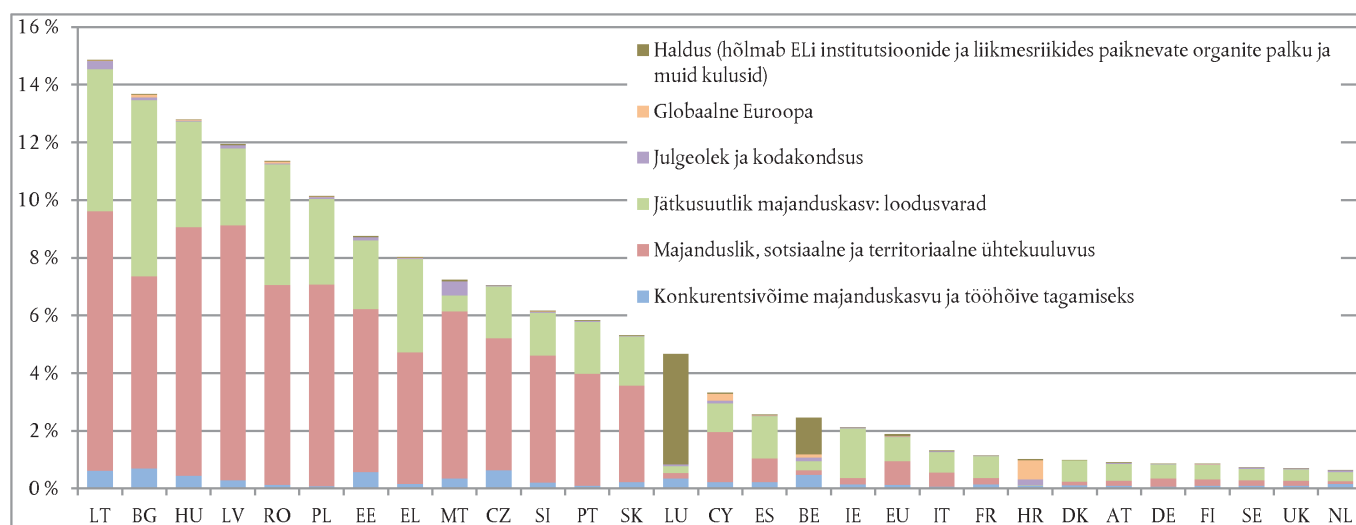
⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju) (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikli 30 lõikes 2 on need määratletud järgnevalt:

„Säästlikkuse põhimõte tähendab, et vahendeid, mida institutsioon oma tegevuses kasutab, tehakse õigel ajal kättesaadavaks ning et nende kogus ja kvaliteet on sobivad ja nende hind võimalikult soodne.

Tõhususe põhimõte tähendab parimat võimalikku suhet kasutatud vahendite ja saavutatud tulemuste vahel.

Tulemuslikkuse põhimõte tähendab seatud eesmärkide ja kavandatud tulemuste saavutamist.”

Joonis 1.1. ELi 2014. aasta kulutuste osakaal liikmesriikide valitsemissektori kogukuludes



Allikad:

Euroopa Liidu kulutused (Euroopa Komisjoni raamatupidamisandmete põhjal koostanud kontrollikoda).

Liikmesriikide valitsemissektori kogukulud: Eurostat – Government statistics – Government revenue, expenditure and main aggregates – Total general government expenditure 2014 (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Riigikoodide seletused on toodud **lisa 1.5**.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.3. Aastaruande käesolevas peatükis:

- kirjeldatakse kontrollikoja kinnitava avalduse tausta ning esitatakse kokkuvõtlikult kontrollikoja auditi lähenemisviis (vt **lisa 1.1**), auditileiud ja järeldused;
- analüüsitakse ELi kulutusi ohustavaid riske ning
- kirjeldatakse komisjoni meetmeid, mis on võetud varasemate aastate raamatupidamise aastaruannete usaldusväärsuse kohta esitatud kontrollikoja tähelepanekute ja soovitude põhjal (vt **lisa 1.2**).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

EELARVEAASTA 2014 AUDITILEIUD

Raamatupidamise aastaaruanne ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud

1.4. Kontrollikoja tähelepanekud kehtivad Euroopa Liidu eelarveaasta 2014 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kohta⁽⁵⁾. Kontrollikoda sai aruande koos peaarvepidaja esitiskirjaga kätte 23. juulil 2015⁽⁶⁾. Raamatupidamise aastaaruandele on lisatud finantsaruandeid selgitav arutelu- ja analüüsiosa⁽⁷⁾. Kontrollikoja auditiarvamus nimetatud analüüsi ei hõlma. Kooskõlas auditeerimisstandarditega hindas kontrollikoda aga selle sisu vastavust raamatupidamise aastaaruandes esitatud andmetele.

1.5. Raamatupidamise aastaaruande kohaselt (kokkuvõtlikult esitatud **lisas 1.3**) oli ELi kohustuste maht 31. detsembri 2014. aasta seisuga 220,7 miljardit eurot ning varade maht 162,7 miljardit eurot. 2014. aasta tulem oli negatiivne ja moodustas 11,3 miljardit eurot (vt ka punktid 2.12 ja 2.13).

1.6. Kontrollikoja auditiga leiti, et konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes ei esinenud olulisi väärkajastamisi (vt ka **lisa 1.2**). Kontrollikoja tähelepanekud ELi vahendite finantsjuhtimise ja eelarve haldamise kohta on esitatud aastaaruande 2. peatükis.

⁽⁵⁾ Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne koosneb:

- a) konsolideeritud finantsaruannetest, mis hõlmavad bilanssi (kus esitatakse varad ja kohustused aasta lõpu seisuga), tulemiaruandest (kus esitatakse aasta tulud ja kulud), rahavoogude aruandest (kus näidatakse, kuidas muudatused kontodel mõjutavad raha ja raha ekvivalente), netovara muutuste aruandest ja nende juurde kuuluvatest lisadest;
- b) eelarve täitmise koondaruannetest, mis käsitlevad eelarveaasta tulusid ja kulusid, ning nende juurde kuuluvatest lisadest.

⁽⁶⁾ Kontrollikoda sai esialgse raamatupidamise aastaaruande koos peaarvepidaja esitiskirjaga kätte 31. märtsil 2015 (finantsmääruses aruande esitamiseks antud viimane kuupäev) (vt määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikkel 147). Kontrollikoda sai lõpliku raamatupidamise aastaaruande kätte kaheksa päeva enne artiklis 148 sätestatud tähtpäeva (31. juuli). Komisjoni finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendi muudetud versioon edastati kontrollikojale 1. septembril 2015.

⁽⁷⁾ Vt rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite nõukogu (IPSASB) soovituslik suunis nr 2 (finantsaruandeid käsitlev arutelu- ja analüüs).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.7. Aastal 2014 tegi komisjon raamatupidamise aastaaruande esitusviisist mitu muudatust. Need võtavad arvesse uut mitmeaastast finantsraamistikku ja parandavad veelgi vastavust rahvusvahelistele standarditele. Raamatupidamise aastaaruande teatud lisade esitusviis on märkimisväärselt paranenud ⁽⁸⁾.

Raamatupidamise aastaaruannet mõjutavad probleemid

1.8. Raamatupidamise aastaaruannet mõjutavad järgmised asjaolud:

- a) Komisjon on teinud edusamme raamatupidamise aastaaruande lisa 6 (ELi eelarve kaitsmise teemal) esitusviisist; nimetatud lisa käsitleti kontrollikoja 2013. aasta aastaaruande punktis 1.13 ja käesoleva aasta aruande järelmeetmeid käsitleva tabeli punktis 2 (**lisa 1.2**). Lisas esitatud teave on nüüd paremini koondatud. Ühtekuuluvuse valdkonnas esitatakse teave selle kohta, mil määral tehakse korrektsioone enne maksete kuludena kajastamist, rakendamise käigus ja sulgemisel. Lisas kirjeldatakse (kuid alati ei kvantifitseerita) parandusmeetmete mõju ELi eelarvele (nt sihtotstarbeline tulu, kulude tühistamine ja asendamine liikmesriikides jne) ⁽⁹⁾.
- b) Liikmesriikidele tehtud ettemakseid kajastavast lisast 2.5.2 nähtub, et komisjonil on piiratud määral teavet koostöös liikmesriikidega rakendatavatele rahastamisvahenditele eraldatud eelrahastamise (3,8 miljardit eurot) ning muudele toetuskavadele suunatud raha (3,6 miljardit eurot) kasutamise kohta. See võib mõjutada nende väärtust aasta lõpus. Programmitöö perioodi 2007–2013 sulgemisel võib komisjon olla sunnitud märkimisväärselt korrigeerimisi tegema.

KOMISJONI VASTUSED

1.7. Komisjon väljendab heameelt, et kontrollikoda on tema edusamme tunnustanud. Nende edusammude hulgas võib näiteks mainida teabe vabatahtlikku avalikustamist finantsaruande põhjenduses ja analüüsis. Eesmärk on hoida avaliku sektori finantsaruandlus kõrgel tasemel, pakkudes ELi raamatupidamisaruande kasutajatele kasulikke finantsandmeid.

1.8.

- a) Lisas 6 antakse ülevaade komisjoni parandusmeetmete mõjust (otsustatud ja rakendatud meetmed) ja 2014. aasta ennetusmeetmetest. Üksikasjalikum teave kõnealuse teema kohta on esitatud ELi eelarve kaitset käsitlevas iga-aastases komisjoni teatistes.

⁽⁸⁾ See hõlmab käibe- ja põhivara ning kohustuste konsolideeritud esitamist, ning allüksuste kohta esitatud teabe lihtsustatud esitusviisi.

⁽⁹⁾ Euroopa Kohtu 2015. aasta juuni otsustest (millega tühistatakse finantskorrektsioonide otsuseid summas 457 miljonit eurot) tulenevaid muudatusi kavatseb komisjon arvesse võtta 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande lisas 6. Neid on juba arvesse võetud bilansipäevajärgsete sündmustena lisas 2.10 „Eraldised” (24. juuni 2015. aasta kohtuotsused ühendatud kohtuasjades C-549/12 P ja C-54/13 P, millega tühistatakse kaks komisjoni otsust Saksamaa ERFi rakenduskavade suhtes kehtestatud finantskorrektsioonide kohta summas 94 miljonit eurot, ning kohtuasjas C-263/13 P, millega tühistatakse kolm komisjoni otsust Hispaania ERFi rakenduskavade suhtes kehtestatud finantskorrektsioonide kohta summas 363 miljonit eurot). Nimetatud otsused mõjutasid perioodi 1994–1999 rakenduskavade raames kantud kulusid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Tehingute korrektsus: kokkuvõttes on auditi tulemused stabiilsed, ent eelarve on endiselt olulisel määral vigadest mõjutatud

1.9. Kontrollikoda uurib ELi kulusid ja tulusid selleks, et hinnata, kas need on kooskõlas kohaldatavate õigus- ja haldusnormidega. Kontrollikoja tulude auditi tulemused esitatakse 4. peatükis ja kulude auditi tulemused 5.–9. peatükis (vt **tabel 1.1**).

1.10. Tulud ei sisaldanud olulisel määral vigu (vt punkt 4.26). Kulud olid aga endiselt olulisel määral vigadest mõjutatud. Kulude hinnanguline veamäär (peale asjakohaste parandusmeetmete arvessevõtmist, vt punkt 1.32)⁽¹⁰⁾ oli 4,4 % ja sarnanes 2013. aasta näitajaga (4,5 %)⁽¹¹⁾ (vt **tabel 1.1**). Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi nr 5 „Haldus” kulud ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punkt 9.15). Kõigi põhitegevust hõlmavate ülejäänud rubriikide kulud olid aga olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punktid 5.32–5.33, 6.76–6.77, 7.72–7.73 ja 8.26–8.27).

1.10. Komisjon on nõus kontrollikoja hinnanguga, mis käsitleb 4. peatükis osutatud enamikku tuludega seotud vigu ja 5.–9. peatükis osutatud kuludega seotud vigu ning võtab vigade suhtes vajalikke järelmeetmeid, et kaitsta ELi eelarvet.

Tabel 1.1. 2014. aasta tehingute korrektsust puudutava auditi tulemuste kokkuvõte

Aastaaruande peatükk	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Auditeeritud tehingud (miljardites eurodes)	2014. aasta hinnanguline veamäär (%)	Usaldusvahemik (%)		2013. aasta hinnanguline veamäär (%)
				Alumine veapiir (LEL)	Ülemine veapiir (UEL)	
5. Konkurentsivõime	Alamrubriik 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Ühtekuuluvus	Alamrubriik 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Loodusvarad	Rubriik 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Globaalne Euroopa	Rubriik 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Haldus	Rubriik 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Ei ole asjakohane võrrelda enne kulude hüvitamist tehtud korrektsioone, millele ei järgnenud makset või mille tõttu vähendati lõppmaksete suurust.

⁽¹¹⁾ Kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes esitatud hinnanguline veamäär oli 4,7 %. Riigihankevigade kvantifitseerimise ajakohastamisest tulenevalt on käesolevas aruandes esitatud võrreldav hinnanguline veamäär 0,2 protsendipunkti võrra madalam (vt punktid 1.13–1.14).

Aastaaruande peatükk	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Auditeeritud tehingud (miljardites eurodes)	2014. aasta hinnanguline veamäär (%)	Usaldusvahemik (%)		2013. aasta hinnanguline veamäär (%)
				Alumine veapiir (LEL)	Ülemine veapiir (UEL)	
Muud ⁽¹⁾	Rubriigid 3, 6 ja teised	2,1	—	—	—	—
Kokku		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Tulud		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Kontrollikoda ei esita eraldi hinnangut mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi nr 3 (julgeolek ja kodakondsus), nr 6 (hüvitised) ega muude kulutuste kohta (väljaspool mitmeaastast finantsraamistikku (2014–2020) asuvad poliitikavahendid – nt hädaabireserv, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond, Euroopa Liidu Solidaarsusfond ning paindlikkusinstrument). Loetletud valdkondades tehtud audititööd võetakse aga arvesse 2014. aasta kulutuste kohta esitatava kontrollikoja üldise järelduse koostamisel.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.11. Viimase kolme aasta auditi tulemused on kokkuvõttes püsinud suhteliselt stabiilsena, kusjuures veamäär on märkimisväärselt ületanud kontrollikoja olulisuse läve (vt **joonis 1.2**).

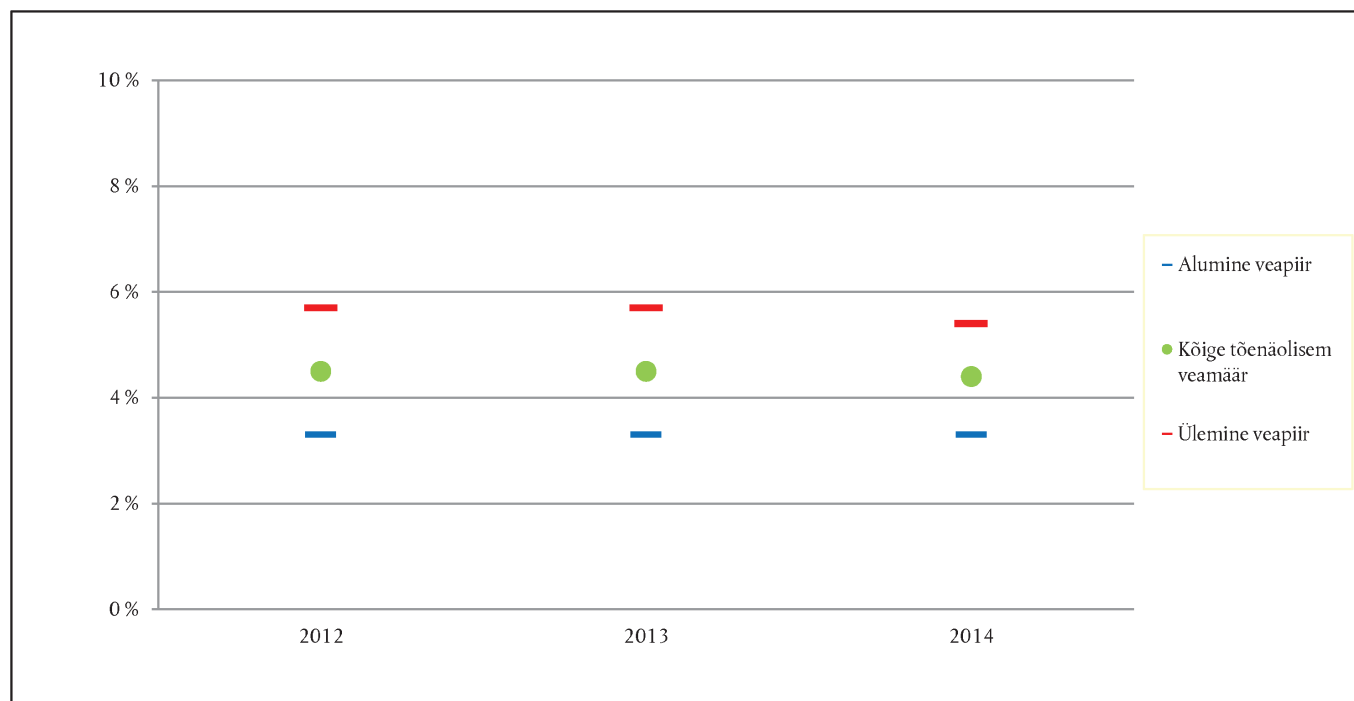
KOMISJONI VASTUSED

1.11. Komisjon märgib, et kontrollikoja osutatud veamäär on iga-aastane hinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditit kindlaks tehtud projekti kulude korrektsioone.

Komisjon rõhutab, et tema jaoks on kohustuslik finantsmäärus, mille artikli 32 lõike 2 punktis e on sätestatud, et sisekontrolliga tuleks muu hulgas tagada „raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi”.

2014. aasta koondaruandes (COM(2015) 279 final) hindas komisjon, et korrektsioonimehhanismide tulevane mõju on 2,7 miljardit eurot, mis moodustab 1,9 % ELi eelarvest tehtavatest maksetest.

Komisjon jätkab järelevalverolli teostamist, rakendades finantskorrektsioone ja sissenõudeid tasemel, mis vastab eeskirjade eiramiste ja puuduste tasemele, mis tehti kindlaks kogu programmiperioodi jooksul ja isegi pärast programmide lõpetamist.

Joonis 1.2. Hinnanguline veamäär (kõige tõenäolisem veamäär) (2012–2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Aastate 2012 ja 2013 hinnangulist veamäära on kohandatud nii, et see võtaks arvesse tõsiste riigihankevigade kvantifitseerimiseks kasutatavat kontrollikoja uut metoodikat (vt punkt 1.13).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.12. ELi kulutused tehakse peamiselt kahte liiki programmide raames, millest mõlemat iseloomustavad teatud liiki riskid ⁽¹²⁾:

- toetusõigustel põhinevad kavad, millest tehtavad maksed sõltuvad teatud tingimuste täitmisest. Seda liiki kavade hulka kuuluvad üliõpilaste ja teadlaste stipendiumid (5. peatükk), põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused (7. peatükk), eelarvetoetus ⁽¹³⁾ (8. peatükk), palgad ja pensionid (9. peatükk);
- toetuskavad, mille raames EL hüvitab toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõlblikud kulud. Seda liiki kavade hulka kuuluvad teadusuuringute projektid (5. peatükk), regionaalarengu ja maaelu investeerimiskavad (6. ja 7. peatükk), koolituskavad (6. peatükk) ning arenguprojektid (8. peatükk).

⁽¹²⁾ Nimetatud riske analüüsitakse lähemalt punktides 1.20–1.22.

⁽¹³⁾ Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarvesse või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks (vt ka punktid 8.7 ja 8.8);

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kontrollikoda uuendas oma auditi lähenemisviisi ...

1.13. 2014. aastal muutis kontrollikoda riigihanke-eeskirjade tõsise rikkumise kvantifitseerimiseks kasutatavat lähenemisviisi. Tänu uuele meetodile muudeti selliste rikkumiste mõju hindamine selgemaks. Eelkõige hakkas kontrollikoda lepingute muutmise seotud vigade arvutamisel kasutama proportsionaalsuse põhimõtet.

1.14. Käesolevas aruandes esitatud tulemuste võrreldavuse tagamiseks kohandati vastavalt uuele meetodile ka **tabelis 1.1, joonistel 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 ja 1.6** esitatud 2013. ja 2012. aasta andmeid. Aastate 2009–2013 hinnangulise veamäära kohta esitatud kohandamata andmed on toodud **lisas 1.4**. Kohandamise mõjul vähenes hinnanguline veamäär 2013. aastal 0,2 ja 2012. aastal 0,3 protsendipunkti. Kohandamine ei mõjutanud kummagi aasta kohta tehtud järeldusi. Veamäär on endiselt oluline.

1.15. Ühise põllumajanduspoliitika muudetud õigusraamistikust tulenevalt kohandab kontrollikoda 2015. aastal ka nõuetele vastavuse käsitlemise lähenemisviisi. Kontrollikoda jätkab komisjoni esitatava nõuetele vastavuse alase teabe käsitlemist aastaaruandes, ent jätab nimetatud elemendi oma audititestidest välja. Käesoleval aastal leiti palju nõuetele vastavuse alaseid vigu, mis mõjutasid neljandikku külastatud põllumajandusettevõtetest. Nõuetele vastavuse vead moodustasid kogu hinnangulisest veamäärast 0,2 protsendipunkti (2013. aastal 0,2 protsendipunkti)⁽¹⁴⁾ ning loodusvarade peatüki veamäärast 0,6 protsendipunkti (2013. aastal 0,5 protsendipunkti).

1.13. Komisjon tervitab kontrollikoja uut lähenemisviisi riigihanke-eeskirjade tõsiste rikkumiste kvantifitseerimisel.

1.15. Komisjon tervitab muutust kontrollikoja lähenemisviisis, mida kohaldatakse alates 2015. aastast. 2014. aasta puhul kordab komisjon oma seisukohta, et nõuetele vastavusega seotud rikkumised ei mõjuta maksete saamise tingimusi (vt komisjoni vastus punktidele 7.7).

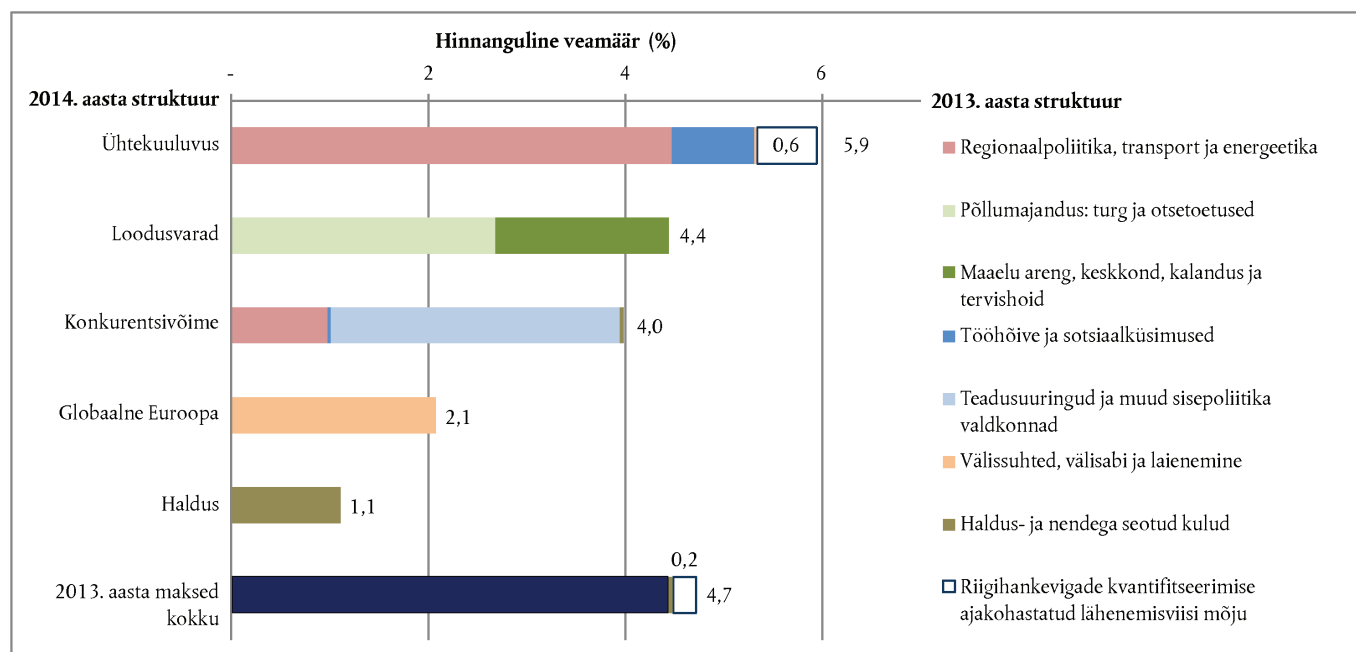
⁽¹⁴⁾ Vt ka 2013. aasta aastaaruande punkt 1.21.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

...ning aastaaruande ülesehitust

1.16. Nagu kirjeldatakse aastaaruande sissejuhatuses (punktid 0.5–0.7), ajakohastas kontrollikoda aastaaruande peatükkide ülesehitust. Võrreldavuse tagamiseks näidatakse allpool (**joonis 1.3**), millised oleksid olnud eelmise aasta audititulemused juhul, kui oleks kasutatud uut ülesehitust ja riigihankevigade kvantifitseerimise ajakohastatud lähenemisviisi (vt punktid 1.13 ja 1.14). Aluseks on võetud **tabelis 1.1** esitatud andmed.

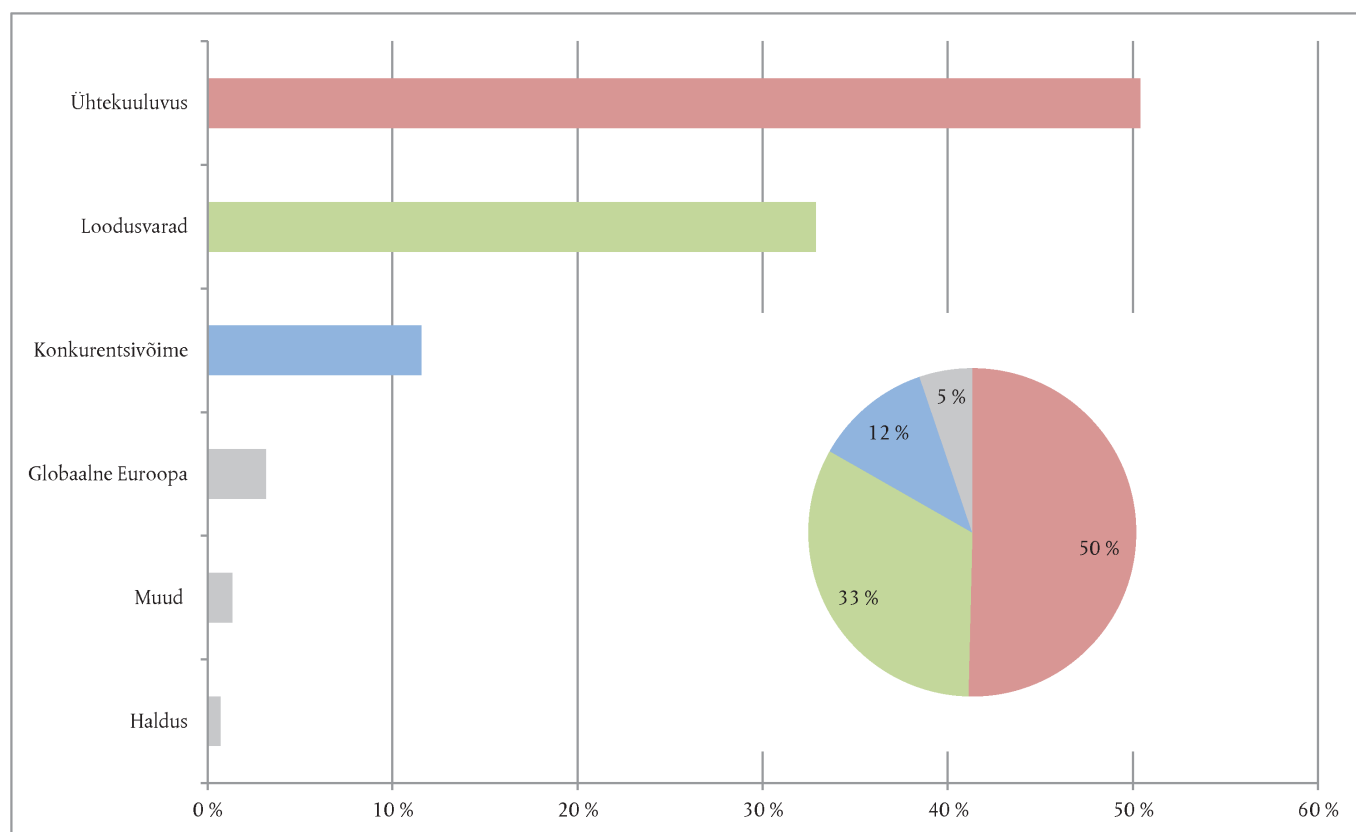
Joonis 1.3. 2013. aasta audititulemuste ümberklassifitseerimine 2014. aasta aastaaruande ülesehituse põhjal ja võttes arvesse riigihankevigade kvantifitseerimise ajakohastatud lähenemisviisi



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, võttes arvesse aastaaruande ülesehituses tehtud muudatusi ning riigihankemenetlustes tehtud tõsiste vigade kvantifitseerimise ajakohastatud lähenemisviisi.

1.17. **Jooniselt 1.4** nähtub, et kõige suurema osa kontrollikoja esitatud 2014. aasta hinnangulisest veamäärast moodustas ühtekuuluvuse valdkond, millele järgnesid loodusvarad, konkurentsivõime ja „Globaalne Euroopa”. Vigade jaotus on sarnane 2013. aasta auditi tulemustega.

Joonis 1.4. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide osakaal kogu 2014. aasta hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.18. Kõige suurem osa 2014. aastal leitud vigadest puudutas kulude hüvitamise rahastamiskõlblikkust (vt ka punktid 1.20–1.22, **joonis 1.5** ja **joonis 1.6**).

- a) Kulude hüvitamiseks kasutatud vahendite hinnanguline veamäär on 5,5 % (2013. aastal 5,6 %). Kulude hüvitamisel tehti järgnevaid tüüpilisi vigu:
- rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimine väljamaksetaotlustes;
 - toetuskõlbmatud projektid/tegevused või toetusesaajad;
 - riigihanke-eeskirjade tõsine rikkumine hankemenetluste käigus ning
 - lepingute täitmise käigus toimunud riigihanke-eeskirjade tõsised rikkumised (nt lepingutes tehtud muudatused ja täiendavate tööde tellimine).

KOMISJONI VASTUSED

1.18.

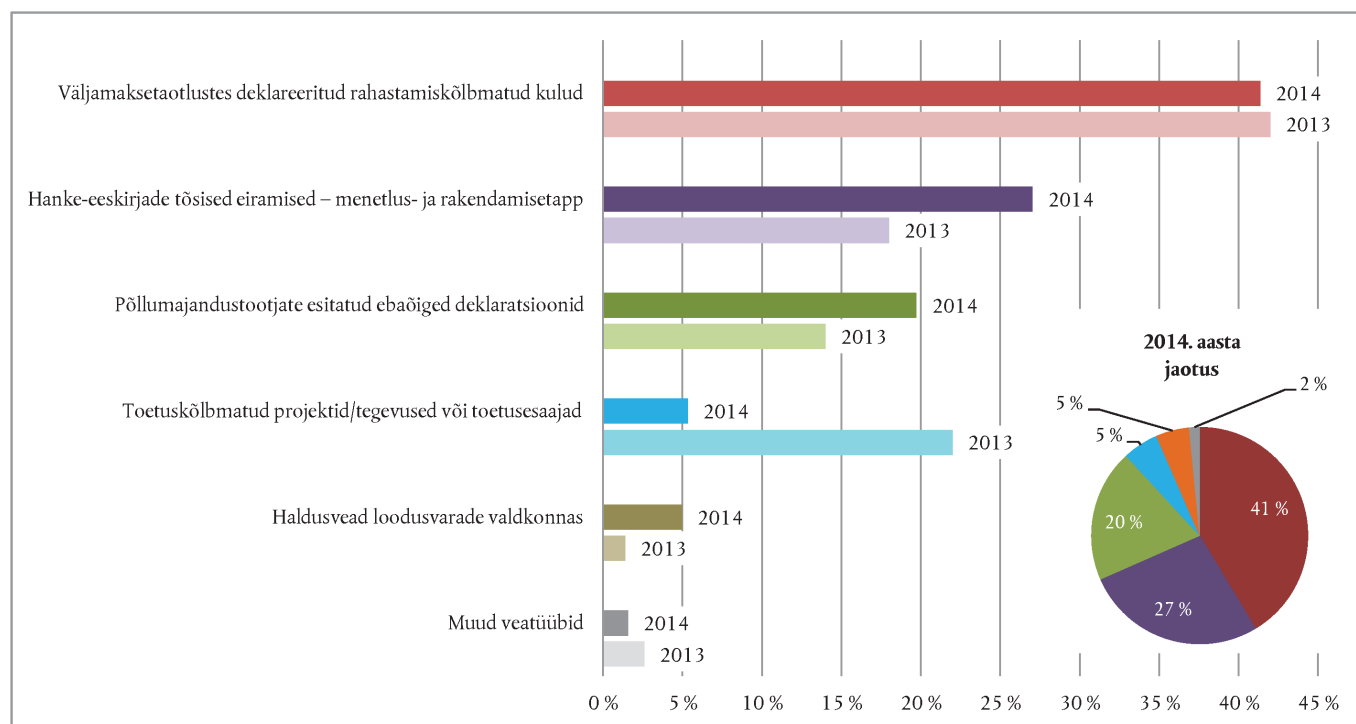
- a) Komisjon on samalaadseid probleeme tuvastanud ka oma auditite käigus. Komisjon on programmitöö perioodil 2007–2013 teinud arvestatavaid pingutusi, et selgitada välja probleemide algpõhjus ning vajaduse korral rakendada parandusmeetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

b) Toetusõigustel põhinevate kavade hinnanguline veamäär on 2,7 % (2013. aastal 3,0 %). Selles valdkonnas leiti järgnevaid tüüpilisi vigu:

- põllumajandustootjate poolne põllumajandusmaa tegelikust suuremana deklareerimine ning
- põllumajandustootjatele tehtavaid makseid mõjutavad haldusvead.

Joonis 1.5. Veatüüpide osakaal kogu hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

1.19. **Joonisel 1.5** esitatud 2013. ja 2014. aasta andmed põhinevad samal metoodikal (vt kirjeldus punktis 1.13).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kululiigi ja veamäära vahel valitseb väga tugev seos

1.20. Kontrollikoda analüüsis kululiigi ja veariski vahelist seost. ELi kulutusi iseloomustavaks jooneks on see, et toetusesaajatele tehtavate maksete arvutamine sõltub suurel määral toetusesaajate endi esitatud andmetest. See kehtib toetusõigustel põhinevate kulutuste kõige suurema kategooria kohta, milleks on põllumajandustootjatele makstavad pindala-põhised toetused. Eelkõige puudutab see aga kulude hüvitamist: toetusesaajad peavad esitama tõendavad dokumendid selle kohta, et nad tegelevad toetuskõlbliku tegevusega ning on teinud kulusid, mis tuleb neile hüvitada. See kehtib kõigi eelarve täitmise viiside kohta ⁽¹⁵⁾.

1.21. **Joonis 1.6** põhineb ELi üldeelarvet ja Euroopa Arengufonde käsitlevate aastaaruannete koostamiseks viimasel kahel aastal testitud ELi kulutustel ⁽¹⁶⁾. Maksed on rühmitatud vastavalt nende olemusele. Joonisel esitatud ringide suurus peegeldab nende osakaalu kogukulutustes; ringide asukoht 45° joone suhtes näitab kuluvaldkondade hinnangulist veamäära; värv näitab, kas tegu on toetusõigustel põhinevate maksete või kulude hüvitamisega.

1.22. Joonis põhineb nii kutsealasel otsustusel (tehingutüübiga seotud süsteemide ja riskide mõju hindamine – vt **lisa 1.1** punkt 1) kui empiirilistel elementidel (hinnanguliste veamäärade mõõtmine kaheaastase ajavahemiku vältel). Eesmärk on anda sidusrühmadele rohkem teavet erinevate riskiprofiilide kohta ning aidata komisjonil võtta meetmeid valdkondades, mille veamäärad on jätkuvalt kõrged.

1.20. Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (see hõlmab põldude identifitseerimise süsteemi) aitab oluliselt kaasa vigade ärahoidmisele ja veamäära vähendamisele (vt punkt 7.32).

Põldude identifitseerimise süsteemi (LPIS) loovad ja haldavad riiklikud ametiasutused. Makseid saab lõplikele abisaajatele teha ainult pärast seda, kui nende nõuet on kontrollitud põldude identifitseerimise süsteemis olemasoleva teabega.

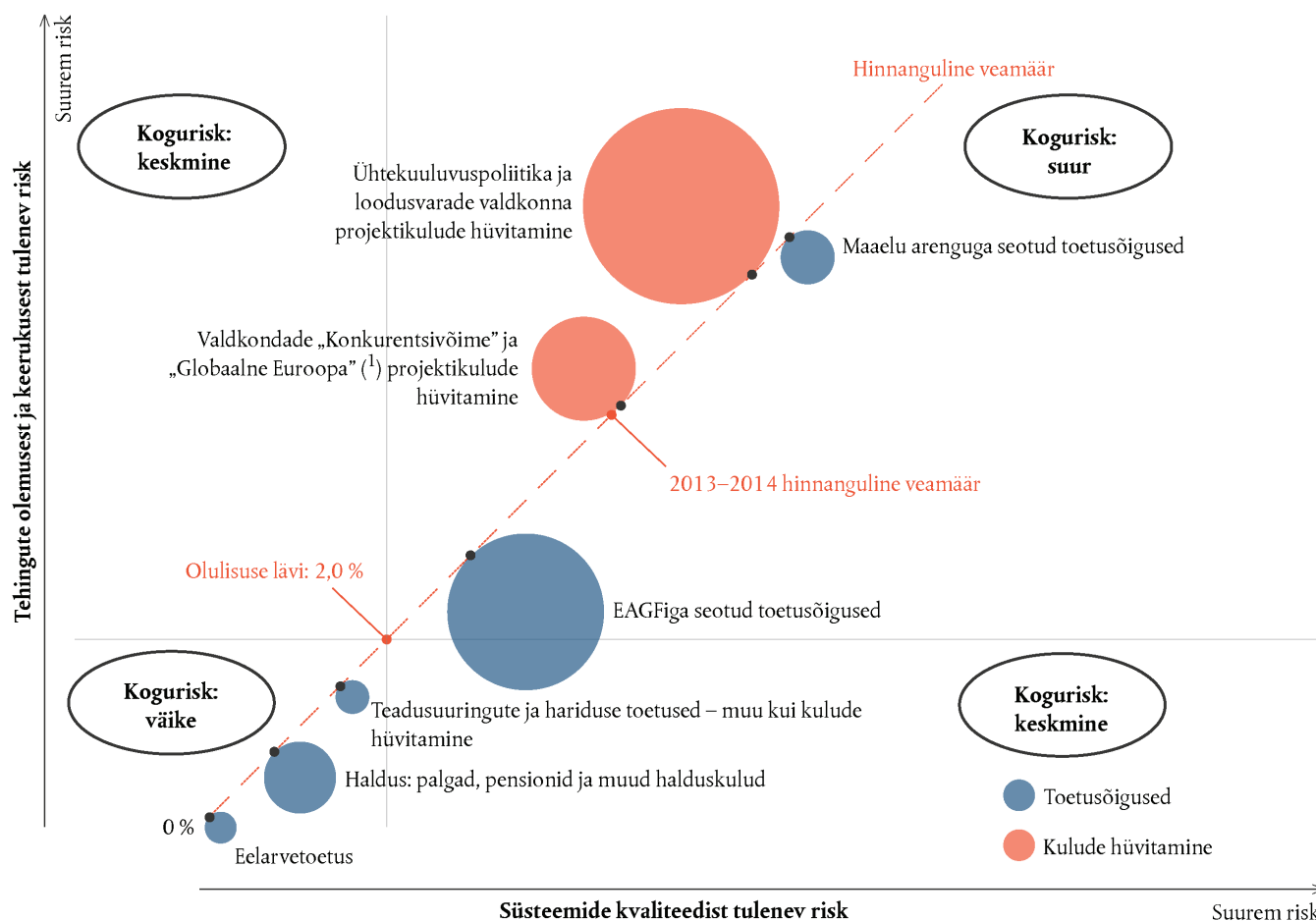
Tänu nimetatud süsteemile on pindalapõhiste toetuste veamäär madalam kui mis tahes muud liiki toetuste puhul koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames.

Komisjon arvab, et selgitused 1.2 ja 1.3 kinnitavad seda seisukohta.

⁽¹⁵⁾ Otsene eelarve täitmine (eelarvet täidab Euroopa Komisjon otse), kaudne eelarve täitmine (eelarve täitmine on usaldatud kolmandatele riikidele, rahvusvahelistele organisatsioonidele jne), eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega (eelarve täitmine toimub komisjoni ja liikmesriikide koostöös).

⁽¹⁶⁾ Mõlema aasta hindamiseks kasutati sama lähenemisviisi (vt punktid 1.13 ja 1.14).

Joonis 1.6. Tehingu liigi, riski ja hinnangulise veamäära vahelised seosed ELi tehingutes (2013–2014)



⁽¹⁾ Valdkonna „Globaalne Euroopa” raames hüvitatud kulud hõlmavad mitme rahastajaga projekte, millel on tegelikkuses mitmeid toetusõigustel põhinevatele kuludele omaseid jooni, ning mille veamäärad on madalamad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Eri kuluvaldkondadele on omased erinevaid veamustrid

1.23. Konkurentsivõime valdkonna (5. peatükk) hinnanguline veamäär on 5,6 %, mis on suurem kui 2013. aasta võrreldav näitaja (4,0 %) ⁽¹⁷⁾. Suure osa kulutustest moodustab kulude hüvitamine ning vead peegeldavad sisuliselt rahastamiskõlblike kulude erinevaid kategooriaid (eelkõige personalikulud, muud otsekulud ning kaudsed kulud).

1.24. Ühtekuuluvuse valdkonna (6. peatükk) hinnanguline veamäär (5,7 %) on suurem kui 2013. aasta võrreldav näitaja (5,3 %) ⁽¹⁷⁾. Valdkonna kulutuste näol on peaaegu eranditult tegu kulude hüvitamisega. Vigade peamiseks põhjuseks on riigihanke-eeskirjade tõsised rikkumised (ligikaudu pool hinnangulisest veamäärast) ja väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud (enam kui neljandik hinnangulisest veamäärast). Ülejäänud vead tulenevad riigiabi eeskirjade rikkumisest ja toetuskõlbmatutest projektidest.

1.25. Loodusvarade valdkonna (7. peatükk) hinnanguline veamäär on 3,6 %, mis on väiksem kui 2013. aasta võrreldav näitaja (4,4 %) ⁽¹⁷⁾. Enam kui kolm neljandikku valdkonna kulutustest tehakse läbi Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ning see on vähem vigadest mõjutatud kui maaelu arengu kulutused, milles kontrollikoda avastas kõrge veamäära (eelkõige puudutab see kulude hüvitamise vormis tehtud kulutusi). Kokkuvõttes moodustasid ligikaudu kolmandiku veamäärast põllumajandustootjate väljamaksetaotlused, mis sisaldasid tegelikust suuremat pindala või loomade arvu. Tähtsusest teiseks vigade põhjuseks olid toetuskõlbmatud toetusesaajad, tegevused või rahastamiskõlbmatud kulud, mis moodustasid peaaegu neljandiku hinnangulisest veamäärast. Ülejäänud peamiseks veallikateks olid nõuetele vastavuse tingimuste eiramine ja haldusvead (kumbki moodustas ühe kuuendiku vigadest).

1.23. Vt komisjoni vastused aastaaruande 5. peatükile (punktid 5.6–5.17).

1.24. Vt komisjoni vastused aastaaruande 6. peatükile (punktid 6.23–6.45 ja 6.76).

1.25. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) väike veamäär kajastab ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, eelkõige LPISi tõhusust vigade ärahoidmisel protsessi algusest alates, kui neid süsteeme nõuetekohaselt rakendatakse. Komisjon leiab, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem on tervikuna usaldusväärne süsteem ühise põllumajanduspoliitika juhtimiseks.

Vt ka vastused punktides 1.15 ja 1.20, 7.15–7.19 ja 7.25–7.29.

⁽¹⁷⁾ Võrreldav näitaja võtab arvesse nii eelarveridade ümberklassifitseerimist (tagab peatükkide vastavuse mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele) kui riigihankevigade kvantifitseerimise ajakohastatud lähenemisviisi. Vt ka **joonis 1.3**.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.26. Valdkonna „Globaalne Euroopa” (8. peatükk) hinnanguline veamäär (2,7 %) on suurem kui 2013. aasta võrreldav näitaja (2,1 %⁽¹⁸⁾)⁽¹⁹⁾. Enam kui poole veamäärast moodustasid komisjoni hüvitatud rahastamiskõlbmatud kulud. Neljandiku veamäärast moodustavad maksed, mis tehti tegemata tööde ja osutamata teenuste ning tarnimata kaupade eest. Ülejäänud osa veamäärast tuleneb tõendavate dokumentide puudumisest (ligikaudu kümnendik hinnangulisest veamäärast), kulude ebaõigest arvutamisest ja riigihanke-eeskirjade eiramisest.

1.27. Halduskulude (9. peatükk) hinnanguline veamäär (0,5 %) on väiksem kui 2013. aasta võrreldav näitaja (1,1 %)⁽¹⁸⁾. Enamiku valdkonna kulutustest moodustavad ELi institutsioonide ja ametite makstud palgad, pensionid ja toetused. Enamiku veamäärast, mis jääb kokkuvõttes allapoole olulisuse läve, moodustasid toetuste maksmisel leitud vähesed vead.

1.28. Nagu selgitatud aastaaruande sissejuhatuses, pühendatakse eraldi peatükid üksnes mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide 1–2 ja 4–5 raames tehtud kulutustele. Ülejäänud kulutusi (2,1 miljardit eurot ehk 1,5 % kontrollikoja auditiga hõlmatud kulutustest) käsitletakse seetõttu käesolevas peatükis⁽²⁰⁾. 0,5 miljardit eurot kokku 2,1 miljardist eurost kulutasid kümme ametit, mida käsitletakse kontrollikoja iga-aastastes eriaruannetes⁽²¹⁾. Enamik valdkonnas avastatud vigadest puudutas rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamist (vt selgitus 1.1).

1.26. Vt komisjoni vastused aastaaruande 8. peatükile (punktid 8.11–8.15).

1.27. Vt komisjoni vastused aastaaruande 9. peatükile (punktid 9.13–9.17).

⁽¹⁸⁾ Võrreldav näitaja võtab arvesse nii eelarveridade ümberklassifitseerimist (tagab peatükkide vastavuse mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele) kui riigihankevigade kvantifitseerimise ajakohastatud lähenemisviisi. Vt ka **joonis 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Suuremat osa 2013. aasta välissuhete, arenguabi ja laienemise peatüki kulutustest kajastatakse sel aastal mitmeaastase finantsraamistiku rubriiki „Globaalne Euroopa” hõlmavas peatükis; väikest osa kulutustest kajastatakse aga majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse peatükis (vt ka **joonis 1.3**). Vt **tabelile 1.1** lisatud 1. joonealune märkus.

⁽²⁰⁾ Vt **tabelile 1.1** lisatud 1. joonealune märkus.

⁽²¹⁾ Euroopa Õiguslase Koostöö Üksus, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur, Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa amet, Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus, Euroopa Toiduohutusamet, Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus, Euroopa Politseikolledž, Euroopa Politseiamet, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 1.1. Näide mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus” raames hüvitatud kuludes leitud vigadest

Kontrollikoja valimisse sattus üks komisjoni makse, mis oli tehtud põhiõiguste ja kodakondsuse programmi raames ühele toetusesaajale, kes oli ühe teaduslase koostööprojekti koordinaator.

Toetusesaaja (avaliku sektori organisatsioon) kaks koosseisulist töötajat (riigiametnikud) lähetati osalise tööajaga projekti kallal töötama ning osa nende palgakuludest lisati projekti väljamaksetaotlusele. Lähetatud töötajad peavad endast kujutama lisakulusid, mida saab põhjendada vaid juhul, kui nende ametnike tavapäraste tööülesannete täitmiseks võetakse tööle uusi töötajaid. Kuna toetusesaaja ametnike asendamiseks uusi töötajaid tööle ei võtnud, on need kulud rahastamiskõlbmatud.

Toetusesaaja poolt kokku deklareeritud 237 000 eurost moodustasid rahastamiskõlbmatud kulud 58 000 eurot.

Mitmeaastase finantsraamistiku kolmanda rubriigi valimi 25 projektist avastas kontrollikoda komisjoni hüvitatud rahastamiskõlbmatuid kulusid kaheksal juhul.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 1.1. Näide mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus” raames hüvitatud kuludes leitud vigadest

Komisjon oli teadlik avalik-õiguslike asutuste probleemidest järgida rahastamiskõlblikkuse eeskirju, mida kohaldatakse avalik-õiguslike asutuste personalikulude suhtes (muu kategooria personali töölevõtmine, et asendada ametnikke nende tavapärastes ülesannetes). Sel põhjusel muutis komisjon alates 2011. aastast avalik-õiguslike asutuste töötajate suhtes kohaldatavaid rahastamiskõlblikkuse eeskirju, kasutades selleks ära finantsmääruse rakenduseeskirjades ette nähtud paindlikkust. Rahastamiskõlbmatud kulud (selliste avalik-õiguslike asutuste töötajatega seotud kulud, keda ei värvata ametnike asemel), mida kontrollikoda täheldas mainitud toetuse raames, oleksid praegu rahastamiskõlblikud.

1.29. Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve kui terviku hinnanguline veamäär on 4,6 % (2013. aastal 4,9 %) ⁽²²⁾ ja muul viisil täidetava tegevuseelarve ⁽²³⁾ veamäär 4,6 % (2013. aastal 3,7 %) ⁽²²⁾. Halduskulude hinnanguline veamäär on 0,5 % (2013. aastal 1,0 %) ⁽²²⁾.

⁽²²⁾ Võrreldav näitaja võtab arvesse riigihankevigade kvantifitseerimise ajakohastatud lähenemisviisi. Vt ka punktid 1.13 ja 1.14.

⁽²³⁾ Seda käsitletakse peamiselt 7. ja 8. peatükis, kuid osaliselt ka 5. ja 6. peatükis. Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve ekstrapoleeritud veamäär põhineb 687 tehingu läbivaatamisel (andmekogumi kogumaht 113 miljardit eurot); muude eelarve täitmise viisidega täidetud tegevuskulude puhul põhineb ekstrapoleerimine 497 tehingu läbivaatamisel (andmekogumi kogumaht 23 miljardit eurot).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Parandusmeetmetel on palju liike ja nende mõju on erinev

1.30. Vigade ja korrektsioonide läbivaatamisel keskendub kontrollikoda parandusmeetmete tegemise ja nende kajastamise keerulistele mehhanismidele, ning püüab selgitada erinevaid viise, kuidas need mehhanismid kontrollikoja audititööd võivad mõjutada. Mõnes kuluvaldkonnas saab komisjon uue programmi töö perioodi kulutuste puhul kasutada uusi töövahendeid.

Parandusmeetmed

1.31. Kontrollikoda püüab arvesse võtta liikmesriikide ja komisjoni selliseid parandusmeetmeid, mis võeti kas enne makse tegemist või enne kontrollikoja kontrolle. Registreeritakse ka peale kontrollikoja auditist teavitavat kirja võetud parandusmeetmed, ent neid ei saa veamäära vähendamisel arvesse võtta juhul, kui parandusmeetmed võetakse eelseisva auditi tõttu ⁽²⁴⁾. Kontrollikoda vaatab läbi parandusmeetmete elluviimise (need hõlmavad summade toetusesaajatelt tagasi nõudmist ja projektitasandil tehtud korrektsioone) ning kohandab vajaduse korral vigade kvantifitseerimist. Parandusmeetmete mõju on aga kuluvaldkondade ja eri parandusmeetmete kaupa väga erinev.

1.32. 2014. aasta valimis puudutasid komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste võetud parandusmeetmed otseselt 24 tehingut ja mõjutasid nende kohta arvutatud veamäära. Need parandusmeetmed vähendasid hinnangulist veamäära 1,1 protsendipunkti võrra (2013. aastal 1,6 protsendipunkti), mis moodustas absoluutarvudes ligikaudu 1,6 miljardit eurot. Parandusmeetmetega hõlmatud tehingute arv ja mõju hinnangulisele veamäärale küll muutusid, ent see ei näita veel nende tõhususe paranemist või halvenemist: meetmed puudutavad vaid suhteliselt väikest osa valimist ja seetõttu on loomulik ka arvnäitajate kõikumine.

1.30. Komisjon leiab, et kontrollikoja aastast esinduslikku veamäära tuleks vaadelda komisjoni korrigeerimisvõime kontekstis, nagu see on esitatud erinevates aasta tegevusaruannetes ja koondaruandes. Finantsmääruse kohaselt tuleb raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskidele nõuetekohaselt tähelepanu pöörata, võttes arvesse kontrollisüsteemide mitmeaastast iseloomu ja maksete laadi.

1.31. Ühine vastus punktidele 1.31 ja 1.32.

2014. aasta koondaruandes (COM(2015) 279 final) hindas komisjon, et korrektsioonimehhanismide tulevane mõju on 2,7 miljardit eurot, mis moodustab 1,9 % ELi eelarvest tehtavatest maksetest.

Koondaruande tabelis 1 on esitatud arvnäitajate jaotumine poliitika-valdkondade kaupa.

Komisjon rõhutab, et igat liiki finantskorrektsioonidest ja sissenõuetest jäetakse ELi eelarvest rahastamata kulud, mis ei ole tehtud kooskõlas eeskirjadega (vt raamatupidamise aastaaruande lisa 6).

⁽²⁴⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punktid 1.19–1.37.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kasutusel on väga erinevad parandusmeetmed

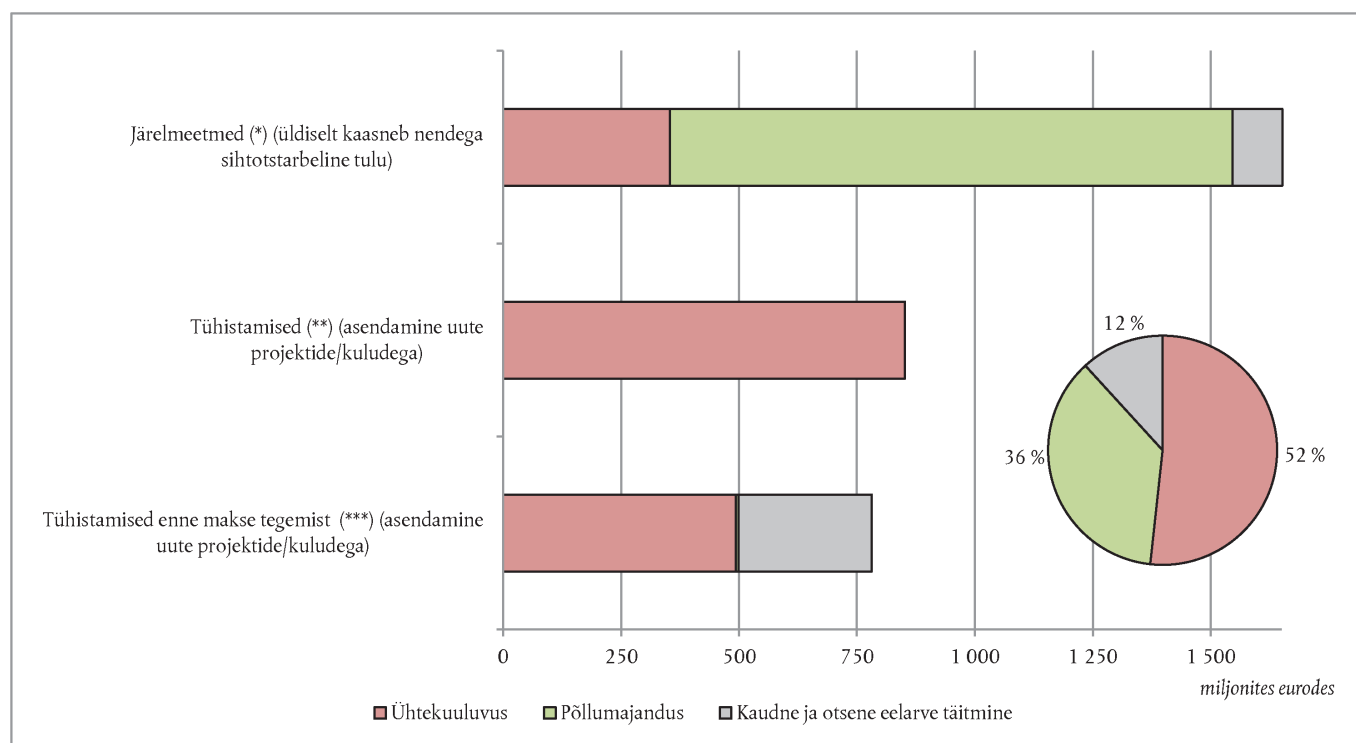
1.33. Komisjon mõistab finantskorrektsioonide ja sissenõudmistele all paljusid erinevaid parandusmeetmeid, mida kohaldatakse nii enne kui pärast kulude komisjoni poolset kandmist (või hüvitamist).

1.34. Raamatupidamise aastaaruande lisas 6.2.2 esitatakse 2014. aastal rakendatud parandusmeetmete kogusumma 3,285 miljardit eurot. **Joonisel 1.7** esitatakse korrektsoonidega hõlmatud summade kontrollikoja liigitus kulude kandmise tsükli etappide kaupa. 2014. aastal rakendatud parandusmeetmetest veerandi moodustavad nii-öelda otse kulude kandmise kohas, st enne komisjoni vastavat makset tehtud korrektsoonid ja sissenõudmised ⁽²⁵⁾. Ühe neljandiku moodustavad ka ühtekuuluvuse valdkonna projektide tühistamised ja asendamised (kas rakenduskavade elluviimise käigus või nende lõpetamisel).

1.33. Komisjon on seisukohal, et mõisteid „finantskorrektsoonid” ja „sissenõuded” kasutatakse kooskõlas finantsmääruses ja vastavates valdkondlikes õigusaktides määratletud õigusraamistikuga. Üksikasjalikum teave kohaldatavates õigusaktides ette nähtud eri ennetus- ja korrektsoonimehhanismide kohta on esitatud ELi raamatupidamise aastaaruande lisas nr 6 ja ELi eelarve kaitset käsitlevas teatises.

⁽²⁵⁾ ERFi ja Ühtekuuluvusfondi otse kulude kandmise kohas 2014. aastal tehtud korrektsoonide mahuks esitati 430 miljonit eurot. 75 % neist rakendati juba varasematel aastatel.

Joonis 1.7. 2014. aastal võetud parandusmeetmete liigitus



(*) Komisjoni otsused (enamasti vastavusotsused põllumajanduse valdkonnas); sulgemisel tehtavad korrektsioonid, millega kaasneb kulukohustuste vabastamine ning summade toetusesaajatelt sisse nõudmine

(**) Hüvitatud kulude vähendamine ja uute projektide/kulude lisamine programmide rakendamise käigus ja nende sulgemisel.

(***) Enne makseid tehtud korrektsioonid (koostöös liikmesriikidega täidetav eelarve), rahastamiskõlbmatud summad ning otsese ja kaudse eelarve täitmise raames väljastatavad krediiditeated (kajastatakse lisas 6 sissenõudmistena).

Allikas: ELi 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande lisa 6 ja raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad andmed. Ühtekuuluvuse kuluvaldkonna summade jagunemine „enne makset väljamaksetaotlusest eemaldatud kuludeks” ja „tühistatud kuludeks” tugineb perioodi jooksul tehtud oluliste korrektsioonide analüüsile.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.35. Aastaaruande käesolevas osas käsitletud parandusmeetmed hõlmavad ka liikmesriikide ametiasutuste tööd ning nii liikmesriikide ametiasutuste kui komisjoni tehtud sissenõudmisi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Märkimisväärne osa parandusmeetmete mõjust avaldub juba siis, kui komisjon need kulud heaks kiidab

1.36. Kõigis asjaomastes valdkondlikes määrustes sätestatakse eeskirjad, mis käsitlevad liikmesriikide ametiasutuste tehtavaid esmatasandi kontrole ja lõplike toetusesaajate väljamaksetaotlustes esitatud summade vähendamist, mis leiab aset enne kuludele kontrollitõendite väljastamist. Liikmesriikide ametiasutused otsustavad kohati ka teatud jätkuvad kulud väljamaksetaotlusest eemaldada või neid vähendada, kuna neil võib olla pikaajaline mõju (nt riigihankeviga sisaldaval lepingul põhinevad jätkuvad maksed). Sellised kohandused võivad omada mõõdetavat mõju konkreetsete projektide kulude hüvitamisele või põllumajandustootjatele makstavale toetusele, ning võimaldada kontrollikoja hinnangulise veamäära vähendamist.

1.37. Otsese ja kaudse eelarve täitmise korral sisaldavad komisjoni kajastatud sissenõudmised rahastamiskõlbmatute kulude väljamaksetaotlustest eemaldamist enne maksete heakskiitmist. Summade rahastamiskõlblikkus otsustatakse olemasolevate dokumentide või tehtud kontrollide põhjal (vt ka **joonis 1.7**). Ka need võimaldavad kontrollikoja esitatavat hinnangulist veamäära vähendada.

Vastavusotsustega kaasneb sihtotstarbeline tulu, millega rahastatakse põllumajanduskulutusi

1.38. Vastavusotsused (sisuliselt põllumajandusvaldkonna finantskorrektsioonid) tehakse tihti kindlate määrade alusel. Üldiselt puudutavad need süsteemides avastatud puudusi, mitte lõplike toetusesaajate tasandil leitud vigu. Nende alusel nõutakse põllumajandustootjalt toetusi tagasi vaid harvadel juhtudel. Kirjeldatud parandusmeetmete eesmärk on motiveerida liikmesriike oma juhtimis- ja kontrollisüsteeme parandama. Juhul, kui nende meetmetega kaasneb makseasutuste aktsepteeritud väljamaksetaotluste parem kvaliteet, parandavad nad maksete seaduslikkust ja korrektsust lõplike toetusesaajate tasandil (vt selgitused 1.2 ja 1.3).

1.37. Komisjoni talitused teostavad alusetult makstud summade sissenõudmist ka nii, et rahastamiskõlbmatud kulud peetakse tehtavatelt maksetelt kinni (mida on täheldatud varasemates või käsitlemisel olevates kulutaotlustes).

1.38. Finantskorrektsioonidega, mille komisjon tegi põllumajanduskulutuste osas, soovitakse kaitsta ELi eelarvet. Neid kohaldatakse liikmesriikide suhtes.

Finantskorrektsioonide tulemuseks ei ole otseselt see, et põllumajandustootjatele esitatakse sissenõuded, kuna komisjon ei tee makseid otse lõplikele abisaajatele, vaid hüvitab maksed, mille liikmesriigid on teinud põllumajandustootjatele. Kui aga eeskirjadevastaselt tehtud maksed on vastavuskontrolli menetluse tulemus, ootab komisjon, et liikmesriigid rakendaksid abisaajate suhtes sissenõudmismeesmeid. Vt vastus selgituses 1.3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.39. Vastavusotsuste rakendamiseks vähendavad makseasutused komisjonile hüvitamiseks esitatavate tulevaste väljamakse- taotluste suurust (väljamaksetaotlused sisaldavad põllumajandustootjate kulusid). Komisjon kajastab põllumajandustootjatele makstud summa täies mahus kuluna, st korrektsioon ei mõjuta maksetena kajastatud summa suurust. Komisjon kajastab aga põllumajandustootjatele tehtud maksete ja makseasutustele hüvitatud summa erinevuse sihtotstarbelise tuluna, mida saab kasutada põllumajanduskulutusteks ⁽²⁶⁾.

Enam kui kaks kolmandikku ühtekuuluvuse valdkonnas 2014. aastal tehtud finantskorrektsioonidest kujutas endast kulude uutega asendamist...

1.40. Ühtekuuluvusvaldkonnas tähendab kaks kolmandikku finantskorrektsioonide mahust seda, et liikmesriikide ameti- asutused tühistavad deklareeritud kulud ja asendavad need uutega. Mõnel juhul ei ole tühistatud kulud seotud ühegi konkreetse projektiga. Selle asemel deklareerivad liikmesriigid täiendavate projektide kulusid, mis vähendab kokkuvõttes tegelikku kaasrahastamismäära. Tühistamised on parandusmeh- hanismina tõhusad üksnes juhul, kui deklareeritud uued kulud ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud.

1.40. Komisjon leiab, et kõik finantskorrektsioonid, sh need, mille puhul lubatakse liikmesriikidel esitada uusi projekte ja uusi kulutusi, et uuesti kasutada korrigeeritud summasid, kaitsevad ELi eelarvet kulutuste eest, mida tehakse õigust rikkudes, ja õhutavad liikmesriike esitama abisaajatele sissenõudeid (aidates seeläbi kaasa juhtimis- ja kontrollisüsteemide parandamisele). Netofinantskorrektsioonidel on siiski palju tugevam hoiatav mõju, mille kohaselt ei saa liikmesriigid korrigeeritud ja sisse nõutud summasid uuesti kasutada ning nad kaotavad seetõttu rahalisi vahendeid.

⁽²⁶⁾ Näiteks kui põllumajandussektori makseasutus, kellele on kehtestatud 5 % suurune finantskorrektsioon, hüvitab põllumajandustootjate kulusid summas 100 miljonit eurot, hüvitab komisjon talle omakorda 95 miljonit eurot; komisjoni raamatupidamises kajastatakse see aga 100 miljoni eurose kulu ja 5 miljoni eurose sihtotstarbelise tuluna.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

...ja netokorreksioonid on vähem levinud

1.41. Kui kulude uutega asendamine ei ole võimalik, väheneb liikmesriigile ELi eelarvest makstav summa⁽²⁷⁾. See võib toimuda juhul, kui liikmesriigid ei suuda esitada küllaldases mahus rahastamiskõlblikke kulusid, ning kui asendamine ei ole enam võimalik⁽²⁸⁾ või lubatud⁽²⁹⁾ (selliseid juhtumeid esineb suhteliselt harva). Komisjon loodab, et õigusaktides tehtud muudatused suurendavad tulevikus netokorreksioonide kasutamist.

1.41. Põllumajanduse valdkonna näidet järgides on seadusandja otsustanud, et samalaadset finantskorreksioonide mehhanismi tuleks kohaldada ühtekuuluvuspoliitika suhtes programmitöö perioodil 2014–2020. Sellega luuakse liikmesriikide jaoks lisastiimul, et vältida või avastada ja tegeleda tõsiste puudustega juhtimis- ja kontrollisüsteemides enne raamatupidamise aastaaruannete esitamist komisjonile. Kui see ei toimi ja komisjon või kontrollikoda avastab endiselt tõsiseid puudusi kõnealuste aastaaruannete esitamise järel, peab komisjon kohaldama netokorreksioone asjakohastes määrustes kindlaks määratud tingimustel. See tähendab, et liikmesriik kaotab rahalised vahendid.

Lisaks sellele arvab komisjon, et koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames on kõigil finantskorreksioonidel ja sissenõuetel negatiivne mõju riiklikule eelarvele, sõltumata sellest, kuidas eelarvet täidetakse. Selleks et mitte jääda ilma ELi rahastamisest, peavad liikmesriigid asendama rahastamiskõlbmatu kulutuse täiendava rahastamiskõlbliku tegevusega.

See tähendab, et kui liikmesriik ei nõua summasid üksikutelt abisaajatelt tagasi, peab ta katma riigieelarvest finantstagajärjed, mis tulenevad asjaolust, et EL ei kaasrahasta rahastamiskõlbmatuks tunnistatud kulutust.

⁽²⁷⁾ Vähendatakse kas liikmesriigile tehtavaid makseid või kannab liikmesriik raha ELi eelarvesse tagasi. Viimasel juhul tekib sihtotstarbeline tulu (vt **joonis 2.2**).

⁽²⁸⁾ Peale rakenduskavade sulgemist.

⁽²⁹⁾ Juhul, kui liikmesriigid ei jõua komisjoniga kokkuleppele (vt 2012. aasta aastaaruande punkti 1.25 alapunkt b).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon ja liikmesriigid kasutasid 2014. aastal kõiki ülalkirjeldatud parandusmeetmete liike

1.42. Selgitustes 1.2–1.4 kirjeldatakse eri liiki parandusmeetmeid ja nende mõju.

Selgitus 1.2. Näide juhtimis- ja kontrollisüsteemide parandamisest – Kreeka: LPIS süsteemi korrastamine

Komisjon võttis meetmeid selleks, et parandataks maatükkide identifitseerimise süsteemi (LPIS), mille alusel tehakse põllumajandustootjatele makseid nt ühtse otsemaksete kava raames (kava on ELi kõige suurem kuluprogramm). Protsess on läbinud mitu etappi, mille käigus vähenes Kreeka LPIS süsteemis püsikarjamaana kajastatud maa-ala suurus 2012. aasta 3,6 miljonilt hektarilt 2014. aasta oktoobriks 1,5 miljoni hektarini. Mitme aasta vältel on toetuskõlbmatu püsikarjamaa eest taotletud ELi toetus moodustanud olulise osa loodusvarade valdkonna kohta esitatud kontrollikoja hinnangulisest veamäärast.

Kontrollikoda võttis arvesse EAGFi ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) valimis sisaldunud lõplikele toetusesaajatele tehtud konkreetseid makseid mõjutanud korrektsioone. Täiendav mõju seisneb selles, et makseasutus lükkas tagasi mitu toetuskõlbmatut väljamaksetaotlust – seega eemaldati need ka kuludest ning need ei sisaldu kontrollikoja valimi aluseks olevate kulude andmekogumis.

Selgitus 1.2. Näide juhtimis- ja kontrollisüsteemide parandamisest – Kreeka: LPIS süsteemi puhastamine

7. peatükis esitab kontrollikoda muid näiteid tegevuskavade positiivsest mõjust. Tegevuskavasid rakendatakse iga kord, kui seda peetakse vajalikuks. Komisjon jälgib hoolikalt nende rakendamist ja teavitab võetud parandusmeetmetest põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruandes.

LPIS aitab ära hoida seda, et abisaajad deklareerivad maatüki, mida ei ole olemas või mis ei vasta rahastamiskõlblikkuse tingimustele või mida juba keegi teine abisaaja on deklareerinud. Kui süsteemi õigesti rakendatakse, on see väga tõhus vahend vigade vähendamiseks. See hõlmab 75 % ühise põllumajanduspoliitika kulutustest. Pindala-toetustega seotud veamäärad on muudest meetmetest väiksemad, nagu see ilmneb põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 1.3. Näide vastavuskontrolli⁽³⁰⁾ menetlustel põhinevatest korrektsioonidest – vastavusotsus nr 47 ja selle mõju Prantsuse põllumajandustootjatele

2014. aastal nõustus Prantsusmaa 1,1 miljardi euro suuruse korrektsiooniga (984 miljonit eurot EAGFi ja 94 miljonit eurot EAFRD raames)⁽³¹⁾. Riiklikud ametiasutused teatasid, et põllumajandustootjaid see ei mõjuta ja puuduv summa kaetakse riigieelarvest. Kontrollikoda on varasemates aastaaruannetes märkinud, et selline teguviis ei motiveeri toetuse-saajaid vigu parandama⁽³²⁾.

Korrektsioonide põhjuseks olid peamiselt LPIS-GIS süsteemi puudused (695 miljonit eurot) ning toetusõiguste maksimummäärade ületamine, millega kaasnes põllumajandustootjatele liiga suurte maksete tegemine (141 miljonit eurot). Korrektsioonide väiksem element hõlmas nõuetele vastavuse tingimuste rikkumist (loomade liikumisest teatamise hilinemine) (123 miljonit eurot). Kõik loetletud puudused puudutavad ajavahemikus 2009–2013 tehtud makseid. 2014. aasta kohta ühtegi korrektsiooni ei kehtestatud, ning toetusõiguste maksimummäärade ületamine ja LPIS andmebaasis kajastatud toetuskõlbmatud maatükid moodustavad käesoleval aastal 0,3 protsendipunkti loodusvarade valdkonna kohta esitatud kontrollikoja hinnangulisest veamäärast.

Selgitus 1.4. Näide korrektsioonidest, millega kaasneb täiendavate kulude deklareerimine: Rumeenia ESF

Kontrollikoja 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes kirjeldati Rumeenias võetud parandusmeetmeid. 2013. aastal sai kontrollikoda vähendada mitme Rumeenias ellu viidud Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) projekti veamäära, sest riigi ametiasutused olid vea mõju projekti tasandil juba avastanud. Sama jätkus ka 2014. aastal. Mõni kontrollikoja kontrollitud projekt sisaldab endiselt vigu, mis tulenevad korrektsioonidega hõlmamata probleemidest. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande kohaselt jätkab peadirektoraat tegevuskava elluviimise üle tehtavat järelevalvet. Tehtud finantskorrektsioonid ei tähenda ilmtingimata, et Rumeenia saab vähem ELi vahendeid, kuna liikmesriikidel on õigus deklareerida suuremas mahus kulusid⁽³³⁾.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 1.3. Näide vastavuskontrolli menetlustel põhinevatest korrektsioonidest – vastavusotsus nr 47 ja selle mõju Prantsuse põllumajandustootjatele

Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames vastutavad liikmesriigid kontrollisüsteemide nõuetekohase toimimise eest. 1,1 miljardi euro suurune finantskorrektsiooni tagasimaksmine ELi eelarvesse tehakse kolme aastase osamaksenda (aastatel 2015, 2016 ja 2017).

Komisjon rõhutab, et finantskorrektsiooni otsuse saab vaid väga harva vastu võtta juba asjaomasele kulutusele järgneval aastal, kuna vastavuskontrolli menetlust kohaldatakse tagasiulatuvalt, st pärast seda, kui kõnealuse aasta raamatupidamise aruanne on kontrollitud ja heaks kiidetud ning pärast ärakuulamisetappi, mille käigus on asjaomasel liikmesriigil võimalus esitada oma argumendid ja arvutused. Käimasolev vastavuskontrolli menetlus kaitseb ELi 2014. aasta eelarvet.

⁽³⁰⁾ Mitmeaastane menetlus, mis võimaldab liikmesriikidele makstud vahendite tagasinõudmist juhul, kui maksed olid tehtud eeskirju eirates, või kui liikmesriigi juhtimis- ja kontrollisüsteemides on puudusi. Vt ka punkt 7.59.

⁽³¹⁾ Prantsusmaa kaebas finantskorrektsiooni kehtestava komisjoni otsuse hiljem Euroopa Liidu Kohtusse.

⁽³²⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punktid 1.26 ja 1.32.

⁽³³⁾ Kokkuvõttes vähendab see ELi kaasrahastamismäära.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Parandusmeetmeid käsitlevas komisjoni aruandluses ei kvantifitseerita alati nende erinevat mõju...

1.43. Raamatupidamise aastaaruande lisas 6 esitatakse vabatahtlikult teave, mis ei ole raamatupidamisstandarditega nõutud. Märkimisväärne osa sellest teabest ei pärine raamatupidamissüsteemidest. Lisas kirjeldatakse, ent alati ei kvantifitseerita paranduse eesmärgil tehtavate kohanduste erinevat mõju ELi eelarvele.

...ja lähenemisviisi parandamine võimaldaks paremat analüüsi

1.44. Komisjoni võimekust kulude kvaliteeti parandada ei näita mitte lihtsalt esitatud arvud, vaid nende mõju. Parandusmeetmete mõjule põhjaliku hinnangu andmiseks on vaja paremat teavet parandatud vigade liikide ja korrektsioonide tegemise viisi kohta⁽³⁴⁾. Enda võetud parandusmeetmete mõju hindamisel kohandavad komisjoni peadirektoraadid lisas 6 esitatud arve (vt punkt 1.55).

Komisjoni koondaruanne kinnitab, et tehingud on olulisel määral vigadest mõjutatud

1.45. Kõik komisjoni peadirektoraadid koostavad aasta tegevusaruande, mis sisaldab järgmist:

- selgitus peadirektoraadi peamiste poliitikaeesmärkide saavutamise kohta (käsitletakse 3. peatükis);
- peadirektori poolt komisjonile esitatav juhtimisaruanne;
- deklaratsioon, milles peadirektor kinnitab, et aruanne annab finantsinformatsioonist õige ülevaate, ning et peadirektori vastutusalas tehtud tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

1.43. Seadusandja on komisjonile kasutamiseks andnud finantskorrektsioonide vahendi, et tagada, et õigust rikkudes tehtavaid kulutusi ei rahastata ELi eelarvest. Need finantskorrektsioonid on peamiselt seotud süsteemides esinevate puudustega, mis põhjustavad veariski. Liikmesriikide (ja mitte komisjoni) ülesanne on tuvastada eeskirjade vastaselt makstud summad ja saada need abisaajatelt tagasi. Kui seda ei tehta, asendatakse ELi rahalised vahendid riiklike vahenditega, kuna finantskorrektsioonid tuleb kanda liikmesriigi eelarvest.

1.44. Paljud talitused on nõuetekohaselt kohandanud ELi eelarve kaitsega seotud arvnäitajaid, mis on esitatud lisas 6. Eesmärk on esitada tulevaste korrektsioonide prognoos, arvestades nende eriomaseid asjaolusid.

⁽³⁴⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punktid 1.13–1.15.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.46. Koondaruandes võetakse kokku kõigis tegevusaruannetes esitatud teave ja esitatakse avaldus, mille kohaselt võtab komisjon aruande vastuvõtmisega endale üldise poliitilise vastutuse ELi eelarve täitmise eest.

1.47. Käesolevas osas esitatakse peadirektoorate tegevusaruannete ja komisjoni koondaruande⁽³⁵⁾ kontrollikoja poolse analüüsi tulemused. Analüüsis keskendutakse sellele, kui järjepidevalt ja asjakohaselt on komisjon hinnanud:

- veamäära komisjoni hüvitatud kuludes või komisjoni enda makstud kuludes (komisjon nimetab seda „veariski sisaldavaks summaks”) ning
- seda, mil määral tehakse vigade põhjal hiljem korrektsioone (komisjon nimetab neid oma tegevuse „korrigeerivaks mõjuks” või „hinnanguliseks tulevaseks korrektsioonide mahuks”) ⁽³⁶⁾.

Peadirektorid annavad igal aastal aru tehingute korrektsuse kohta

1.48. Kui peadirektorid ei saa kulutuste mõne olulise osa kohta kinnitust anda, esitavad nad reservatsiooni (vt selgitus 1.5). Peadirektorid peaksid seda tegema juhul, kui:

- on toimunud sündmus, millel on komisjoni mainele tõsised tagajärjed, või
- hinnangulise veamäära mõju on ka pärast tehtud finantskorrektsioonide ja sissenõudmiste netosumma mahaarvamist endiselt oluline.

⁽³⁵⁾ Komisjoni koondaruanne ja tegevusaruanded on kättesaadavad komisjoni veebisaidil: koondaruanne: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm, tegevusaruanded: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽³⁶⁾ Vt koondaruande 10. ja 13. joonealune märkus, lk 12.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 1.5. 2014. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid

2014. aastal esitasid peadirektorid kokku 20 kvantifitseeritud reservatsiooni (2013. aastal 17). Reservatsioonide arvu suurenemise põhjustasid järgnevad asjaolud:

- kolm uut reservatsiooni esitasid sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi⁽³⁷⁾ ning Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾ direktorid ning välispoliitika vahendite talituse juht⁽⁴⁰⁾;
- üks korduv reservatsioon jagati kaheks⁽⁴¹⁾ ning
- üks reservatsioon tühistati⁽⁴²⁾.

Reservatsioonidega hõlmatud summa vähenes 2014. aastal 2,3 miljardi euron (2013. aastal 2,4 miljardit eurot)⁽⁴³⁾.

1.49. 2013. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise resolutsioonis⁽⁴⁴⁾ kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles „veelgi täpsustama veariski sisaldava summa arvutamist” ning „selgitama parandusmeetmete hinnangulist mõju sellele”.

⁽³⁷⁾ Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi riike puudutav reservatsioon, kuna allesjäänud veamäär ületas 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Toetust saavate riikide poolt kaudselt täidetavat eelarvet puudutav reservatsioon, kuna allesjäänud veamäär ületas 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ 2013. aasta aastaaruandes välja toodud probleemide põhjal esitas Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (endine laienemise peadirektoraat, vt 2013. aasta aastaaruande punkt 7.16) uue reputatsiooni puudutava reservatsiooni.

⁽⁴⁰⁾ Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutav reservatsioon, kuna allesjäänud veamäär ületas 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat jagas kahte ossa oma korduva reservatsiooni, mis puudutas Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF)/Ühtekuuluvusfondi (ÜF)/ühinemiseelse abi rahastamisvahendit (IPA). Üks uus reservatsioon puudutab ERFi/ÜFi, teine IPAt.

⁽⁴²⁾ Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat tühistas oma reservatsiooni, mis puudutas toidu ja sööda poliitikavaldkonda kuuluvate loomahaiguste likvideerimis- ja seirekavade programme.

⁽⁴³⁾ Vt koondaruande lisa 2.

⁽⁴⁴⁾ Aruanne Euroopa Liidu 2013. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – komisjon ja rakendusametid, 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.50. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutava institutsiooni soovil arendas komisjon 2014. aastal edasi sisemisi suuniseid,⁽⁴⁵⁾ milles käsitletakse aasta tegevusaruannetes sisalduva teabe esitamist. Peadirektoritel paluti esitada „keskmise avastatud veamäär“⁽⁴⁶⁾. Keskmise avastatud veamäär arvestamine aasta kõigi maksete kohta tähendab veariski sisaldava summa arvutamist⁽⁴⁷⁾. Koondaruandes esitatakse veariski sisaldav summa koos komisjoni järelkontrollide hinnangulise korrigeeriva mõjuga.

Komisjon tunnistab, et kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud ...

1.51. 2014. aasta koondaruandes esitab komisjon veariski sisaldava summa vahemikuks 3,7–5 miljardit eurot. See moodustab 2,6–3,5 % koondaruandes käsitletud 2014. aasta maksetest⁽⁴⁸⁾. Esitatud arvud näitavad, et kokkuvõttes on kulutused olulisel määral vigadest mõjutatud.

...ent viitab tulevaste korrigeerimiste hinnangulisele mõjule

1.52. 2014. aasta koondaruandes esitatakse tulevaste korrigeerimiste hinnanguline kogusumma (ehk korrigeeriv mõju). Viimase kuue aasta korrigeerimistel põhineva⁽⁴⁹⁾ prognoosi kohaselt leiab komisjon järgnevatel aastatel vigu ja teeb korrigeerimisi ligikaudu 2,7 miljardi euro suuruses summas⁽⁵⁰⁾.

KOMISJONI VASTUSED

1.50. „Keskmise avastatud veamäär“ hindamine on uus kontseptsioon, mille eesmärk on teistsugune: võimaldada volitatud eelarvevahendite käsutajatel esitada 2014. aasta tegevusaruandes esimest korda kõige täpsem riski kogusumma prognoos kogu nende käsutuses oleva eelarve kohta. Varasematel aastatel tehti seda ainult nende kulutuste osas, mille kohta esitati reservatsioon.

1.51. Komisjon tunnistab, et „kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud“ iga kord, kui peadirektor esitab finantsreservatsiooni.

1.52. Aasta 2014 koondaruandes märgib komisjon, et ta jätkab vigade parandamisele suunatud kontrollidega ja annab täpseima prognoosi korrigeerimisummadest. Prognoos põhineb varasematel tulemustel piisavalt pika aja jooksul, et leevendada tsüklilist mõju. Sellega vastatakse eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses esitatud taotlusele selgitada parandusmehhanismide hinnangulist mõju.

⁽⁴⁵⁾ Kehtivad suunised 2014. aasta tegevusaruannete koostamiseks (SEC(2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Avastatud ehk hinnanguline veamäär maksete tegemise ajal (mitte allesjäänud veamäär), mida ei ole tagantjärele parandatud vigade võrra kohandatud. Veamäär arvutatakse kaalutud kujul kogu peadirektoraadi kohta.

⁽⁴⁷⁾ Veariski sisaldava summa näol on tegu peale vastavusriskide vähendamiseks mõeldud kontrollimehhanismide rakendamist regulatiivsetele nõuetele ja lepingutingimustele mittevastava summaga. Kui mõne kululiigi või kontrollisüsteemi kohta veamäär puudub, esitatakse keskmine veamäär ja veariski sisaldav summa vahemikuna, eeldades, et kululiigi või kontrollisüsteemi veamäär on vahemikus 0–2 %.

⁽⁴⁸⁾ Vt koondaruande tabel 1.

⁽⁴⁹⁾ Vt ka punkt 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Vt koondaruande jagu 2.4, lk 13.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Arve mõjutavad aga mõned täpsuse ja järjepidevusega seotud probleemid

Koostöös liikmesriikidega eelarvet täitvad peadirektoraadid kohandasid liikmesriikide ametiasutuste esitatud andmeid

1.53. Enam kui kolme neljandiku 2014. aasta kulutuste puhul (mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid 1b ja 2) kasutavad peadirektoraadid hinnanguliste veariski sisaldavate summade arvutamiseks liikmesriikide ametiasutuste esitatud andmeid. Samas kirjutab komisjon aga oma koondaruandes, et „endiselt on probleemiks liikmesriikide kontrolliaruannete usaldusväärsus”⁽⁵¹⁾. Seetõttu kohandavad peadirektoraadid esitatud veamäärasid oluliselt⁽⁵²⁾. Kohandused on vajalikud, ent komisjon ei esita kokkuvõtet oma töö kohta, millel kohandus põhineb.

Enamik otsese ja kaudse eelarve täitmisega tegelevaid peadirektoraate kasutas veariski sisaldavate summade hindamise uut metoodikat järjepidevalt

1.54. Enamik otsese ja kaudse eelarve täitmisega tegelevaid peadirektoraate kasutas uut metoodikat. Koondaruande jaoks suurendas aga komisjon rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi ning teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi veariski sisaldavat summat ligikaudu 60 miljoni euro võrra⁽⁵³⁾.

1.53. Liikmesriikide tasandil on täpsusega seotud probleeme. Komisjon astus samme täpsuse parandamiseks ja kohandas vajaduse korral näitajaid, kasutades selleks asjakohaseid ja mõistlikke kriteeriume. Selle tulemusena paranes hinnangute kvaliteet.

Iga asjaomane aasta tegevusaruanne hõlmab a) kontrolli- ja valideerimisprotsessi või liikmesriikide esitatud kohandamise kirjeldust, b) kokkuvõtvat tabelit, milles esitatakse kohandamise mõju liikmesriigi kohta, c) alates käesolevast aastast üksikasjalikku teavet iga rakenduskava või kõigi asjaomaste peadirektoraatide makseasutuse kohta.

1.54. Arengu ja koostöö peadirektoraat esitas aasta tegevusaruandes netosumma. Samas märkis ta, et üle poole tema keskmistest korrigeerimistest oleksid seotud tegevusega, mis toimub enne maksete sooritamist. Seepärast on kõnealuse peadirektoraadi näitajat koondaruandes kohandatud, et kõrvaldada tasaarvestuse mõju.

⁽⁵¹⁾ Vt koondaruande jagu 2.3, lk 9.

⁽⁵²⁾ Ühtekuuluvuse valdkonnas kohandati liikmesriikide ERFi/ÜFi kohta esitatud keskmist veamäära 1,8 protsendilt 2,6 protsendile ning ESFi veamäära 1,9 protsendilt 2,8 protsendile. Põllumajanduses kohandati makseasutuste esitatud veamäära otsemaksete puhul 0,55 protsendilt 2,54 protsendile ning maaelu arengu valdkonnas 1,52 protsendilt 5,09 protsendile.

⁽⁵³⁾ Kohandus puudutab rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraati. Komisjon kohandas vastavalt ka oma tegevuse prognoositud korrigeerivat mõju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon parandas korrigeeriva mõju arvutamist

1.55. Raamatupidamise aastaaruande lisa 6 alusel esitas eelarve peadirektoraat peadirektoritele nende talitustes tehtud sissenõudmiste ja finantskorrektsioonide andmed alates aastast 2009 (vt punktid 1.8 ja 1.44). Mitu peadirektorit kohandas neid arve selleks, et võtta arvesse puudusi alusandmete järjepidevuses. Tehti järgmised peamised kohandused:

- jäeti välja enne kulude hüvitamist võetud parandusmeetmed, mis ei olnud tehtud maksete parandamise seisukohast asjakohased (vt **joonis 1.7**) (Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus, Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet; tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat; merendus- ja kalandusajade peadirektoraat; regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tervise ja toiduohutuse peadirektoraat) ⁽⁵⁴⁾;
- jäeti välja praeguste programmide jaoks ebaoluliste perioodide korrektsioonid (nt merendus- ja kalandusajade peadirektoraat ei võtnud arvesse programmitöö perioodil 1994–1999 tehtud korrektsioone, mis ei olnud peadirektoraadi hinnangul praeguste programmide seisukohast küllaldaselt asjakohased; põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat kasutas üksnes viimase kolme aasta vältel rakendatud finantskorrektsioonide ja sissenõudmiste keskmist puhasväärtust);
- jäeti välja peadirektoraatide kasutatavast riski määratlusest välja jäävaid probleeme puudutavad korrektsioonid (nt nõuetele vastavuse alased korrektsioonid põllumajanduse peadirektoraadis).

1.56. Mitme peadirektoraadi hinnanguline tulevaste korrektsioonide maht ületab hinnangulise veariski sisaldava summa ⁽⁵⁵⁾. Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas tuleneb see komisjoni sõnul asjaolust, et korrigeeriva mõju arvutus põhineb kuue aasta keskmistel arvudel, veariski sisaldav summa aga 2014. aasta hinnangulisel veamääral, mis on väiksem kui eelnevatel aastatel.

1.55. Komisjon ei nõustu kontrollikoja mainitud järjepidevuse probleemide esinemisega. Lisas 6 sisalduvaid ELi eelarve kaitsmist käsitlevaid andmeid kohandati vaid selleks, et esitada realistlik hinnang seotud, kuid siiski erineva aspekti kohta (süsteemide tulevane korrigeerimisvõime, nagu nõutud Euroopa Parlamendi resolutsioonis).

⁽⁵⁴⁾ Neil kohandustel oli märkimisväärne mõju: nt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi puhul vähenes maksetele eelnevate korrektsioonide väljajätmise tõttu ka nende korrigeeriv mõju 153 miljoni euro võrra 1,2 miljardi euron.

⁽⁵⁵⁾ Vaid ühe veariski sisaldava summa esitanud kaheksa peadirektoraadi puhul on hinnanguline korrigeeriv mõju suurem kui veariski sisaldava summa. Direktoraatide puhul, kes esitasid nii alumise kui ülemise hinnangu, ületab tulevaste korrektsioonide hinnanguline mõju neljal juhul veariski sisaldava summa alumise hinnangu ning ühel juhul ka ülemise hinnangu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Koondaruandes käsitletud muud teemad

1.57. 2012. aasta oktoobris vastu võetud finantsmääruse läbivaatamise käigus tehtud üheks märkimisväärseks uuenduseks oli nõue, et komisjon peab hindama püsivalt kõrge veamääraga valdkondi. Sisemiste suuniste kohaselt⁽⁵⁶⁾ peaks see toimuma kolme aasta tagant, ent koondaruandes teatab komisjon, et selliseid läbivaatamisi ei tehta enne, kui komisjon saab hinnata programmitöö perioodi 2014–2020 uute juhtimis- ja kontrollisüsteemide mõju veamäärale⁽⁵⁷⁾.

Kontrollikoda suunab pettusekahtlusega juhtumid OLAFile

1.58. Kontrollikoda edastab audititöö käigus leitud pettusekahtluse juhtumid Euroopa Pettustevastasele Ametile (OLAF) analüüsiks ja võimalikuks uurimiseks. Kontrollikoda ei saa kommenteerida ei üksikuid juhtumeid ega OLAFilt nende kohta saadud vastuseid. Sellegipoolest märgib kontrollikoda, et 2014. aasta auditi käigus:

- analüüsis kontrollikoda ligikaudu 1 200 tehingu seaduslikkust ja korrektsust;
- leiti 22 pettusekahtlusega juhtumit (2013. aastal 14), mis edastati OLAFile⁽⁵⁸⁾;
- puudutasid pettusekahtluse juhtumid kõige sagedamini rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele mittevastavate kulude deklareerimist, sellele järgnevad huvide konfliktide ja riigihankevigade juhtumid ning subsiidiumide saamiseks vajalike tingimuste kunstlik tekitamine.

1.58.

Komisjon rõhutab, et tingimuste kunstlikku loomist on praeguse õigusraamistiku raames raske tõestada, nii nagu Euroopa Liidu Kohus seda tõlgendas.

Vt ka vastused ja märkused selgituses 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Kehtivad suunised 2014. aasta tegevusaruannete koostamiseks, lk 33.

⁽⁵⁷⁾ Vt koondaruande jagu 3.1, lk 16 ja 17.

⁽⁵⁸⁾ Kalendriaastal 2014 edastas kontrollikoda OLAFile 16 juhtumit (need puudutasid auditiaastaid 2013 ja 2014) (2013. aastal 14 juhtumit). Osa juhtumeid ei puuduta kinnitava avalduse koostamiseks tehtud tööd.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED

1.59. Käesoleva peatüki peamine ülesanne on toetada kinnitavas avalduses esitatud auditiarvamusi.

Auditi tulemused

1.60. Kontrollikoja auditi tulemused sarnanevad märkimisväärses osas varasemate aastate tulemustega.

1.61. **Joonisel 1.6** esitatud tulemused näitavad kulude liigi ja veamäärade vahelist tugevat seost. Analüüsi eesmärk on anda sidusrühmadele nende palvel rohkem teavet erinevate riskiprofiilide kohta ning aidata komisjonil võtta meetmeid valdkondades, mille veamäärad on jätkuvalt kõrged.

Vead ja korrektsioonid

1.62. Raamatupidamise aastaaruande lisas 6 kajastatud korrektsioonide seas on olulisi meetmeid, mille eesmärk on vältida eeskirjadevastaseid kulusid ja luua motivatsioon kontrollisüsteemide parandamiseks. Kontrollikoda võtab üksiktehingute hindamisel võimaluse korral arvesse asjakohaseid parandusmeetmeid, mis tõi kaasa 2014. aasta hinnangulise veamäära vähendamise.

Aasta tegevusaruanded ja koondaruanne

1.63. Komisjon tunnistas koondaruandes, et kogukulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

1.64. Komisjon on võtnud meetmeid parandusmeetmete mõju analüüsimise parandamiseks. Seejuures on komisjon küll vähendanud, ent mitte täielikult kõrvaldanud riski, et parandusmeetmete mõju hinnatakse tegelikust suuremaks või see ei ole piisavalt asjakohane. Komisjon saaks veelgi parandada parandusmeetmete mõju hindamist.

1.64. 2014. aasta koondaruandes märgib komisjon, et ta jätkab vigade parandamisele suunatud kontrollidega ja annab täpseima korrektsioonisummade prognoosi. Prognoos põhineb varasematel tulemustel piisavalt pika aja jooksul, et leevendada tsüklilist mõju. Sellega vastatakse eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses esitatud taotlusele selgitada parandusmehhanismide hinnangulist mõju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.65. Suur probleem on veariski sisaldavate summade ja korrigeeriva mõju ebajärjekindel esitamine. Nii komisjonis kui liikmesriikides kasutatakse veariski sisaldavate summade ning korrigeeriva mõju alase teabe kogumiseks mitut süsteemi. Nendevahelise järjepidevuse saavutamine ei ole lihtne ülesanne. Komisjoni uued suunised (vt punkt 1.50) parandasid teatud määral hinnangulise veamäära esitamist; hinnangulise veamäära tegelikust väiksemana ja parandusmeetmete korrigeeriva mõju tegelikust suuremana esitamise risk (neist viimane küll vähemal määral) on aga endiselt kõrvaldamata. Mitme peadirektoraadi esitatud kohandused (vt koondaruande lk 12) peaksid andma komisjonile täiendava aluse infosüsteemide parandamiseks.

1.66. Komisjon ei ole jätkuvalt kõrgete veamääradega valdkondi veel analüüsinud. Kontrollikoja hinnangul peaks sellise analüüsi tegema enne mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 vahehindamist või selle käigus.

1.65. *Liikmesriikide tasandil on täpsusega seotud probleeme. Komisjon astus samme täpsuse parandamiseks ja kohandas vajaduse korral näitajaid, kasutades selleks asjakohaseid ja mõistlikke kriteeriume. Selle tulemusena paranes hinnangute kvaliteet.*

Lisaks tulenevad kohandused komisjoni tehtavatest kvaliteedikontrollidest. Nagu tõdetakse koondaruandes, oli see komisjoni arvates parim vahend tulevase korrigeerimisvõime hindamiseks.

(Vt vastust punktile 1.53).

1.66. *Komisjon kavatseb niipea kui võimalik vaadata läbi jätkuvalt kõrge veamääraga valdkonnad, kui uusi programme käsitlevad andmed on kättesaadavad.*

LISA 1.1

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA METOODIKA

1. Kontrollikoja auditi lähenemisviisi kirjeldatakse finants- ja vastavusauditi käsiraamatus, mis on kättesaadav kontrollikoja veebisaidil. Audititöö kavandamiseks kasutab kontrollikoda auditi kindluse tagamise mudelit. Auditite planeerimisel hindab kontrollikoda, kui suur on tehingutes vigade esinemise risk (olemuslik vearisk) ning kui suur on risk, et kontrollisüsteemidega viga ära ei hoita või ei avastata ega parandata (kontrollirisk).

1. osa. Auditi lähenemisviis ja metoodika seoses raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsusega

2. Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne koosneb:

- A. konsolideeritud finantsaruannetest ja
- B. eelarve täitmise koondaruannetest.

Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne peab kõigis olulistes aspektides õiglaselt kajastama:

- Euroopa Liidu finantsolukorda aasta lõpu seisuga;
- liidu finantstulemusi ja rahavooge;
- netovara muutusi lõppenud aastal.

Kontrollikoja audit hõlmab järgmist:

- a) raamatupidamisarvestuse kontrollikeskkonna hindamine;
- b) peamiste arvestusprotseduuride ja aasta lõpus toimuva kontode sulgemise protsessi toimivuse kontrollimine;
- c) peamiste arvestusandmete analüütiline kontroll (järjepidevus ja põhjendatus);
- d) kontode ja/või saldode analüüsimine ja omavaheline kooskõlastav võrdlemine;
- e) kulukohustuste, maksete ja teatud bilansikirjete substantiivne testimine statistiliselt esinduslike valimite alusel;
- f) teiste audiitorite töö kasutamine nii palju kui võimalik ja kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Eelkõige puudutab see komisjoni juhivat laenutegevust, mille kohta on olemas välisaudiitorite kontrollitõendid.

2. osa. Auditi lähenemisviis ja metoodika seoses tehingute korrektsusega

3. Alustehingute korrektsuse audit hõlmab tehingute vahetut testimist (vt **tabel 1.1**). Kontrollikoda kontrollib nende vastavust asjaomastele eeskirjadele ja määrustele.

Kuidas kontrollikoda tehinguid testib

4. Iga erihinnangu (4.–9. peatükk) tehingute vahetu testimine põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Testimise põhjal saab anda hinnangu andmekogumi tehingute korrektsuse kohta.
5. Tehingute testimine hõlmab iga valimisse sattunud tehingu kontrollimist. Kontrollikoda teeb kindlaks, kas väljamaksetaotlus või makse oli tehtud eelarves ja asjakohastes õigusaktides ette nähtud eesmärgil. Kontrollitakse väljamaksetaotluses esitatud summa arvutamist (suurte väljamaksetaotluste puhul põhineb see toetuse aluseks olevate kirjete statistiliselt esinduslikul valimil). Seejuures analüüsib kontrollikoda tehingut alates eelarvekontodest kuni lõpliku toetusesaaja tasandini (nt põllumajandustootja, koolituskursuse korraldaja, arenguabi projekti elluviija). Nõuetele vastavust testitakse igal tasandil. Tehing sisaldab viga (ükskõik, millisel tasandil), kui see:

- on valesti arvutatud või
- ei vasta õigusaktide nõuetele või lepingutingimustele.

6. Tulude puhul lähtub kontrollikoda käibemaksul ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite auditeerimisel makromajanduslikest koondandmetest, mida omavahendite arvutamiseks kasutatakse. Seejärel hindab kontrollikoda komisjoni andmetöötlussüsteeme kuni liikmesriikide osamaksete laekumiseni ja nende konsolideeritud raamatupidamisarvestusse kandmiseni. Traditsiooniliste omavahendite auditeerimisel kontrollib kontrollikoda tolliasutuste arvepidamist ja tollijärelevalve maksuvoogu kuni summade komisjonile laekumiseni ja raamatupidamisarvestusse kandmiseni.

7. Kulude puhul auditeerib kontrollikoda makseid, kui kulud on kantud, kirjendatud ja heaks kiidetud („kuludena kajastatud maksed“). Kontrollitakse kõiki maksete liike (sealhulgas vara soetamiseks tehtud makseid). Kontrollikoda ei kontrolli ettemakseid nende tegemise ajal. Ettemakseid kontrollitakse siis, kui:

- ELi toetuse lõppsaaja (nt põllumajandustootja, teadusasutus, riigihanke alusel töid või teenuseid pakkuv ettevõtte) on tõendanud kantud kulude asjakohasust ning
- komisjon (või mõni teine ELi vahendeid haldav institutsioon või asutus) on need heaks kiitnud ja eelrahastamise tasaarvestanud.

8. Kontrollikoja auditivalimi moodustamise eesmärk on hinnata veamäära auditeeritud andmekogumis tervikuna. Suurte väljamaksetaotluste puhul kasutatakse kontrollitavate üksiktehingute (nt projekti arved, põllumajandustootja väljamaksetaotluses märgitud maatükk, vt punkt 5) valimiseks rahaühiku põhist valimit. Näiteks, kui kontrollitud tehingud moodustasid osa põllumajandustootja väljamaksetaotlusest, ei arvutata neis leitud vigade alusel auditeeritud projekti või põllumajandustootja väljamaksetaotluse veamäära, vaid need moodustavad osa ELi kulutustele antud koguhinnangust.

9. Kontrollikoda ei kontrolli tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. Aastaruandes toodud näited on illustreerivad ja käsitlevad kõige tavapärasemaid leitud vigu. Teatud liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade nimetamine ei tähenda, et sarnaseid näiteid ei võiks tuua mujalt. Aruandes esitatud illustreerivad näited ei ole aluseks, mille põhjal teha järeldusi nimetatud liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade kohta.

10. Kontrollikoja lähenemisviisi eesmärk ei ole andmekogumis leitud vigade esinemissageduse arvutamine. Seetõttu ei näita vigade sageduse näitajad ELi rahastatud tehingutes või liikmesriikides tehtud vigade esinemissagedust. Kontrollikoja valimi moodustamise lähenemisviisis kasutatakse eri tehingute suhtes erinevaid koefitsiente. Lähenemisviis võtab arvesse auditeeritavate kulutuste väärtust ja audititöö intensiivsust. Koefitsiendid on eemaldatud vigade esinemissageduse tabelis – selles on sama kaal nii maaelu arengul kui loodusvarade valdkonna otsetoetustel, samuti Euroopa Sotsiaalfondi kulutustel ja ühtekuuluvuse valdkonna maksetel. Liikmesriikide kohta koostatud valimites leitud suhteline vigade esinemissagedus ei näita eri liikmesriikide suhtelist veamäära.

Kuidas kontrollikoda tehingute testimise tulemusi hindab ja esitab

11. Vead võivad tehingutes esineda mitmel põhjusel ja erineval kujul, olenevalt rikkumise iseloomust ja eeskirjast või lepingulisest nõudest, mida eirati. Üksiktehingud võivad olla osaliselt või täielikult vigadest mõjutatud. Enne kontrollikoja kontrolle ning neist sõltumatult avastatud ja parandatud vigu veamäära arvutamisel ja vigade esinemissageduse väljaselgitamisel ei arvestata. Need näitavad kontrollisüsteemide mõjusat toimimist. Kontrollikoda otsustab, kas üksikvead on kvantifitseeritavad või mitte. Otsustamisel lähtutakse sellest, kas on võimalik mõõta, kui suur osa auditeeritud summast oli vigadest mõjutatud.

12. Palju vigu tehakse riigihanke-eeskirjade kohaldamisel. ELi õigus- ja haldusnormides ette nähtud konkurentsi aluspõhimõtete täitmise tagamiseks tuleb oluliste menetluste hanketeated avaldada. Pakkumusi tuleb hinnata vastavalt kindlaksmääratud kriteeriumidele. Lepinguid ei tohi kunstlikult osadeks jaotada, et need jääksid alla teatud künnise (¹).

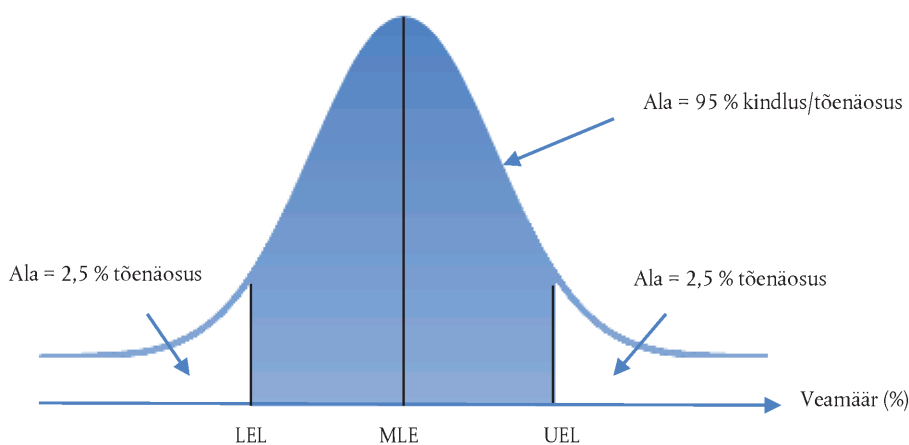
(¹) Vt ka eriaruande nr 10/2015 „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi“ punktid 6.30–6.35.

13. Kontrollikoja riigihankevigade kvantifitseerimise kriteeriume kirjeldatakse dokumendis „Riigihanke-eeskirjade eiramine – vigade liigid ja nende kvantifitseerimise alus” ⁽²⁾.

14. Otsustamaks, kuidas riigihanke-eeskirjade eiramise juhtumeid käsitleda, võib kontrollikoja vigade kvantifitseerimise viis komisjoni või liikmesriikide omast erineda.

Hinnanguline veamäär (kõige tõenäolisem veamäär)

15. Veamäära hindamiseks kasutab kontrollikoda kõige tõenäolisemat veamäära. Seda tehakse mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi kohta eraldi ning kogu eelarve kohta kokku. Arvutuses kasutatakse üksnes kvantifitseeritud vigu. Kõige tõenäolisem veamäär peegeldab vigade tõenäolist osakaalu andmekogumis. Vigade näol on tegu näiteks kohaldatavate määruste, eeskirjade ning lepingu- ja toetuse tingimuste kvantifitseeritava rikkumisega. Kontrollikoda hindab ka alumist veapiiri (*lower error limit*, LEL) ja ülemist veapiiri (*upper error limit*, UEL) (vt joonis allpool).



16. Kövera all asuva tumendatud ala protsentuaalne osakaal näitab tõenäosust, et andmekogumi veamäär on alumise ja ülemise veapiiri vahel.

17. Kontrollikoja töö kavandamise aluseks on 2 % suurune olulisuse lävi. Olulisuse lävest juhendatakse ka auditiarvamuse koostamisel. Arvamuse sõnastamisel võtab kontrollikoda arvesse vigade iseloomu, arvu ja tausta.

Kuidas kontrollikoda kontrollisüsteeme hindab ja tulemused esitab

18. Kontrollisüsteeme kehtestavad komisjon, teised ELi institutsioonid ja organid, liikmesriikide ametiasutused ning toetust saavad riigid ja/või piirkonnad. Neid kasutatakse eelarvega, sealhulgas tehingute korrektsusega, seonduvate riskide juhtimiseks. Kontrollisüsteemide hindamine on eriti kasulik parandusettepanekute esitamise seisukohast.

19. Igas mitmeaastase finantsraamistiku rubriigis, sealhulgas ka tulude valdkonnas, on mitu eri süsteemi. Kontrollikoda moodustab süsteemidest igal aastal valimi. Koos tulemustega esitab kontrollikoda ka parandusettepanekud.

Millel kontrollikoja kinnitavas avalduses esitatud arvamused põhinevad

20. Kontrollikoja arvamus Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta põhineb käesoleva aruande 4.–9. peatükis kirjeldatud audititööl. Arvamus on esitatud kinnitavas avalduses. Auditiarvamuse koostamisel kaalub kontrollikoda, kas tegu on läbiva iseloomuga vigadega. Tehtud töö võimaldab kontrollikojal koostada põhjendatud arvamuse selle kohta, kas andmekogumis esinevad vead ületavad või jäävad alla olulise läve. Kontrollikoja parimal hinnangul on 2014. aasta kogukulutuste veamäär 4,4 %. Kontrollikojal on rohkem kui 95 % suurune kindlus, et auditeeritud andmekogumi veamäär on oluline. Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide hinnanguline veamäär varieerub, nagu kirjeldatakse 4.–9. peatükis. Kontrollikoda hindas vigu läbivateks, st need mõjutasid suuremat osa kuluvaldkondadest.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Pettusekahtluse juhtumid

21. Kui kontrollikojal on põhjust kahtlustada pettust, teavitab ta sellest Euroopa Pettustevastast Ametit (OLAF). OLAF vastutab võimaliku juurdluse läbiviimise eest. Kontrollikoda teavitab OLAFit igal aastal mitmest juhtumist.

3. osa. Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja tehingute korrektsust käsitlevate auditiarvamuste vaheline seos

22. Kontrollikoda esitas:

- a) auditiarvamuse Euroopa Liidu lõppenud eelarveaasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kohta ning
- b) auditiarvamusel raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude ja maksete korrektsuse kohta.

23. Kontrollikoda järgib oma töös IFACi rahvusvahelisi auditeerimisstandardeid ja eetikanorme ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelisi standardeid.

24. Standardid näevad ette ka olukorra, kus audiitorid väljastavad auditiarvamusel raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja selle aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta, täpsustades, et modifitseeritud arvamus tehingute korrektsuse kohta ei anna iseenesest alust modifitseeritud arvamuseks raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta. Finantsaruannetes (eriti lisas 6), mille kohta kontrollikoda arvamusel esitab, tunnistatakse tõsise probleemi olemasolu seoses ELi eelarvest kantavaid kulusid reguleerivate eeskirjade rikkumisega. Sellest lähtuvalt on kontrollikoda otsustanud, et korrektsust mõjutava olulise veamäära olemasolu ei ole iseenesest põhjus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust käsitleva arvamusel modifitseerimiseks.

LISA 1.2

VARASEMATEL AASTATEL RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE USALDUSVÄÄRSUSE KOHTA TEHTUD TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Varasematel aastatel tehtud tähelepanekud	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs	Komisjoni vastus
1. Eelrahastamine, tasumata arved ning tulude ja kulude perioodiseerimine	1. Eelrahastamine, tasumata arved ning tulude ja kulude perioodiseerimine	1. Eelrahastamine, tasumata arved ning tulude ja kulude perioodiseerimine
Eelrahastamises, tasumata arvetes ning nendega seotud tulude ja kulude perioodiseerimises on kontrollikoda alates eelarveaastast 2007 tuvastanud arvestusvigu, mille finantsmõju ei ole kokkuvõttes oluline, kuid mida esineb sageli. See viitab vajadusele võtta mõningates peadirektoraatides parandusmeetmeid.	Komisjon jätkas jõupingutusi oma arvestusandmete täpsuse parandamiseks. Ettemaksetest ja arvetest/väljamaksetaotlustest koostatud esindusliku valimi kontrollimisel leidis kontrollikoda taas vigu, mille finantsmõju ei ole kokkuvõttes oluline, kuid mida esineb sageli.	Komisjon tunnustab, et alati on võimalik paremini teha. Ta rõhutab siiski, et ettemakseid ja arveid on viimase kaheksa aasta jooksul korrektselt arvestatud.
Eelrahastamise summade raamatupidamislikku kajastamist uurides leidis kontrollikoda, et mitu peadirektoraati kirjendab raamatupidamisarvestuses jätkuvalt hinnangulised summad, isegi kui neil on piisav alus vastavate ettemaksete tasaarvestamiseks. Samuti leidis kontrollikoda, et mitmes peadirektoraadis peab parandama, ühtlustama ja automatiseerima kulude perioodiseerimise protseduure.	Mitu peadirektoraati ei ole suutnud oma eelrahastamist õigeaegselt tasaarvestada ega kehtestada piisavalt täpseid protseduure kasutatud eelrahastamise arvutamiseks ning lühiajalise ja pikaajalise eelrahastamise eristamiseks.	
Komisjon kajastas finantskorraldusvahendeid esimest korda 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandes ning muude toetuskavade ettemaksete esimest korda 2011. aasta raamatupidamise aastaaruandes. Mõlemal juhul põhineb saldode hindamine eeldusel, et vahendeid kasutatakse kogu tegevusperioodi vältel ühtlaselt. Komisjon peaks seda eeldust kontrollima.	Tasaarvestamata eelrahastamise saldode suurt hinnatakse endiselt eeldusel, et vahendeid kasutatakse kogu perioodi jooksul ühtlases tempos; võimaluse korral võetakse arvesse liikmesriikidest koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kohta esitatud andmeid. Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite (varem „finantskorraldusvahendid“) puhul põhineb tegevusperioodi asjaomaste sulgemissuuniste uuel tõlgendusel, mille kohaselt pikendati nende tegevusperioodi 2015. aasta 31. detsembrilt 2017. aasta 31. märtsini. Puudlik teave koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite ja muude toetusprogrammide kasutamise kohta võib mõjutada nende hindamist aasta lõpus ning tuua kaasa märkimisväärsete kohanduste tegemise vajaduse programmi tööperioodi 2007–2013 sulgemisel. Asjaomased peadirektoraadid peavad nimetatud vahendite kasutamist kontrollima.	

Varasematel aastatel tehtud tähelepanekud	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs	Komisjoni vastus
2. Sissenõudeid ja finantskorrektsioone puudutav teave („ELi eelarve kaitsmine”) Peaarveldaja on täpsustanud finantsaruannete lisas 6 kajastatud sissenõudeid ja finantskorrektsioone käsitleva teabe esitamist. Lisa on nüüd keskendunud ja mitte nii laialtavaline, ent hõlmab ka väljastpoolt raamatupidamissüsteemi pärinevat teavet. Seda teavet oleks otstarbekam esitada ELi eelarve kaitset käsitlevas aruandes, mis tuleb finantsmääruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 150 lõike 4 kohaselt esitada eelarvapädevatele institutsioonidele iga aasta septembris. Eri korrigeerivate kohanduste erinevat mõju ei esitata kokkuvõtteks lisas 6 ega ülalmainitud ELi eelarve kaitset käsitlevas aruandes. Esitatud arvude täpsuse tagamiseks peaks komisjon kehtestama protseduurid, mille abil saaks liikmesriikidega kooskõlastada korrektsioonimehhanismide ajastuse, põhjused ja summa.	2. Sissenõudeid ja finantskorrektsioone puudutav teave („ELi eelarve kaitsmine”) Komisjon parandas veelgi lisa 6 esitusviisi. Ührekuluvuse valdkonna kohta esitatakse lisas 6 teavet selle kohta, mil määral tehakse korrektsioone enne maksete kuludena kajastamist, rakendamise käigus ja sulgemisel. Lisas nüüd küll kirjeldatakse, ent alati ei kvantifitseerita parandusmeetmete mõju ELi eelarvele. Kontrollikoda leidis, et lisas 6 ei eristata endiselt: — projektitasandi kohandusi ja programmitasandi korrektsioone ning — netokorrektsioone ja kokkuleppeid, mis võimaldavad eeskirjadevastaselt tehtud kulude uute asendamist. Euroopa Kohtu 2015. aasta juuni otsustest (millega tühistatakse finantskorrektsioonide otsuseid summas 457 miljonit eurot) tulenevaid muudatusi kavatseb komisjon kajastada 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande lisas 6. Lisa 6 sisaldab endiselt väljastpoolt raamatupidamissüsteemi pärinevat teavet. Komisjon koostab olukorra analüüsi ja soovib kehtestada uued protseduurid, mille eesmärk on kajastada need tehingud tavalistes raamatupidamissüsteemides. Olemasolevad protseduurid ei ole mõjusad.	2. Sissenõudeid ja finantskorrektsioone puudutav teave („ELi eelarve kaitsmine”) Komisjoni iga-aastases teatises ELi eelarve kaitsmise kohta järgitakse nüüd võimaluste piires ja pidades silmas kuluõhususe kaalutusi kontrollikoja pakutud teabe esitamise viisi. Komisjoni iga-aastases teatises ELi eelarve kaitsmise kohta järgitakse nüüd võimaluste piires ja pidades silmas kuluõhususe kaalutusi kontrollikoja pakutud teabe esitamise viisi. Kontrollikoda viitab kohtuasjadele, mis on seotud programmi perioodi 1994–1999 ja aastatel 2008–2010 tehtud otsustega. Tehtud kohtuotsused kajastavad määrusest (EU) nr 1083/2006 tulenevaid menetlusküsimusi. Komisjon analüüsib nende mõju. Nagu kontrollikoda tõdeb, uurib komisjon uusi võimalikke menetlusi. Selles tuleb aga arvestada kehtiva õigussüsteemi piirangutega ja sellest tuleneva teabe kättesaadavusega. Komisjon uurib koos liikmesriikidega, kuidas parandada olemasolevaid infosüsteeme kontrollikoja soovitatud viisi.

LISA 1.3

VÄLJAVÕTTED 2014. AASTA KONSOLIDEERITUD RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDEST ⁽¹⁾

Tabel 1. Bilanss (*)

	(miljonites eurodes)	
	31.12.2014	31.12.2013
Põhivara		
Immateriaalne vara	282	237
Rajatised ja seadmed	7 937	6 104
Kapitaliosaluse meetodil arvestatud investeeringud	409	349
Finantsvara	56 438	59 844
Eelrahastamine	18 358	38 072
Majanduslikud ja mittemajanduslikud nõuded	1 198	498
	84 623	105 104
Käibevara		
Finantsvara	11 811	5 571
Eelrahastamine	34 237	21 367
Majanduslikud ja mittemajanduslikud nõuded	14 380	13 182
Laovarud	128	128
Raha ja raha ekvivalendid	17 545	9 510
	78 101	49 758
Varad kokku	162 724	154 862
Pikaajalised kohustused		
Pension ja muud töötajahüvitised	(58 616)	(46 818)
Eraldised	(1 537)	(1 323)
Finantskohustused	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Lühiajalised kohustused		
Eraldised	(745)	(545)
Finantskohustused	(8 828)	(3 163)
Tasumata arved	(43 180)	(36 213)
Kumuleerunud kulud ja ettemakstud tulu	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Kohustused kokku	(220 730)	(200 714)
Netovara	(58 006)	(45 852)
Reservid	4 435	4 073
Liikmesriikidelt saada olevad summad	(62 441)	(49 925)
Netovara	(58 006)	(45 852)

(*) Bilanss järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

⁽¹⁾ Lugejal palutakse tutvuda Euroopa Liidu eelarveaasta 2014 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandega, mis koosneb konsolideeritud finantsaruannetest ja nende selgitavatest lisadest ning konsolideeritud eelarve täitmise aruannetest ja nende selgitavatest lisadest.

Tabel 2. Tulemiaruanne (*)

	(miljonites eurodes)	
	2014	2013 (ümb liigitatud)
Tulud		
Mittemajanduslikest tehingutest saadud tulu		
Kogurahvatulu põhised omavahendid	104 688	110 194
Traditsioonilised omavahendid	17 137	15 467
Käibemaksupõhised omavahendid	17 462	14 019
Trahvid	2 297	2 757
Kulude sissenõudmine	3 418	1 777
Muu	5 623	4 045
Kokku	150 625	148 259
Majanduslikest tehingutest saadud tulu		
Finantstulu	2 298	1 991
Muu	1 066	1 443
Kokku	3 364	3 434
	153 989	151 693
Kulud (**)		
Liikmesriigid		
Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond	(44 465)	(45 067)
Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ja teised maaelu arengu vahendid	(14 046)	(13 585)
Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond	(43 345)	(47 767)
Euroopa Sotsiaalfond	(12 651)	(12 126)
Muud	(2 307)	(1 525)
Komisjon ja täitevasutused	(15 311)	(12 519)
Teised ELi ametid ja organid	(1 025)	(656)
Kolmandad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid	(2 770)	(2 465)
Muud üksused	(1 799)	(1 694)
Palga- ja pensionikulud	(9 662)	(9 058)
Kindlustusmatemaatiliste prognooside muutused	(9 170)	(2 033)
Finantskulud	(2 926)	(2 383)
Osa ühis- ja sidusettevõtete netokahjumis	(640)	(608)
Muud kulud	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Eelarveaasta majandustulem	(11 280)	(4 365)

(*) Tulemiaruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

(**) Liikmesriigid: eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega; komisjon ja täitevasutused: otsene eelarve täitmine; ELi ametid ja organid, kolmandad riigid, rahvusvahelised organisatsioonid ja muud üksused: kaudne eelarve täitmine.

Tabel 3. Rahavoogude aruanne (*)

	(miljonites eurodes)	
	2014	2013
Eelarveaasta majandustulem	(11 280)	(4 365)
Põhitegevus		
Amortisatsioon (mittemateriaalne põhivara)	61	48
Amortisatsioon (materiaalne põhivara)	408	401
Laenude (suurenemine)/vähenemine	(1 298)	20
Eelrahastamise (suurenemine)/vähenemine	6 844	(1 695)
Majanduslike ja mittemajanduslike nõuete (suurenemine)/vähenemine	(1 898)	923
Varude (suurenemine)/vähenemine	—	10
Pensioni- ja muude töötajahüvitiste kohustuste suurenemine/(vähenemine)	11 798	4 315
Eraldiste suurenemine/(vähenemine)	414	(196)
Finantskohustuste suurenemine/(vähenemine)	1 146	(330)
Kreditoorse võlgnevuse suurenemine/(vähenemine)	6 967	14 655
Kumuleerunud kulude ja ettemakstud tulu suurenemine/(vähenemine)	(309)	(12 154)
Mitterahalise tuluna kajastatud eelneva aasta eelarvetulem	(1 005)	(1 023)
Muud mitterahalised muutused	130	(50)
Investeeringustegevus		
Immateriaalse ning materiaalse vara (suurenemine)/vähenemine	(2 347)	(624)
Kapitaliosaluse meetodil arvestatud investeeringute (suurenemine)/vähenemine	(60)	43
Müügivalmis finantsvarade (suurenemine)/vähenemine	(1 536)	(1 142)
Netorahavood	8 035	(1 164)
Raha ja raha ekvivalentide netosumma suurenemine/(vähenemine)	8 035	(1 164)
Raha ja raha ekvivalendid eelarveaasta alguse seisuga	9 510	10 674
Raha ja raha ekvivalendid eelarveaasta lõpu seisuga	17 545	9 510

(*) Rahavoogude aruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

Tabel 4. Netovara muutuste aruanne (*)

(miljonites eurodes)

	Reservid (A)		Liikmesriikidelt saada olevad summad (B)		Netovara = (A) + (B)
	Õiglase väärtuse reserv	Muud reservid	Kumuleerunud ülejääk/ (puudujääk)	Eelarveaasta tulem	
Saldo seisuga 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Muutused tagatisfondi reservis	—	46	(46)	—	—
Õiglase väärtuse muutused	(51)	—	—	—	(51)
Muud	—	12	(9)	—	3
Eelarveaasta 2012 tulem	—	5	(5 334)	5 329	—
Liikmesriikidele krediteeritud 2012. aasta eelarve-tulem	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Eelarveaasta tulem	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo seisuga 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Muutused tagatisfondi reservis	—	247	(247)	—	—
Õiglase väärtuse muutused	139	—	—	—	139
Muud	—	(24)	16	—	(8)
Eelarveaasta 2013 tulem	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Liikmesriikidele krediteeritud 2013. aasta eelarve-tulem	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Eelarveaasta tulem	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Saldo seisuga 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Netovara muutuste aruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

Tabel 5. ELi eelarvetulem (*)

	(miljonites eurodes)	
	2014	2013
Eelarveaasta tulud	143 940	149 504
Aasta eelarveassigneeringute alusel tehtud maksed	(141 193)	(147 567)
Eelarveaastasse N + 1 üle kantud maksete assigneeringud	(1 787)	(1 329)
Eelarveaastast N – 1 üle kantud kasutamata maksete assigneeringute tühistamine	25	34
Sihtotstarbelise tulu muutused	336	403
Aasta vahetuskursi erinevused	110	(42)
Eelarvetulem (**)	1 432	1 002

(*) ELi eelarvetulemi aruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

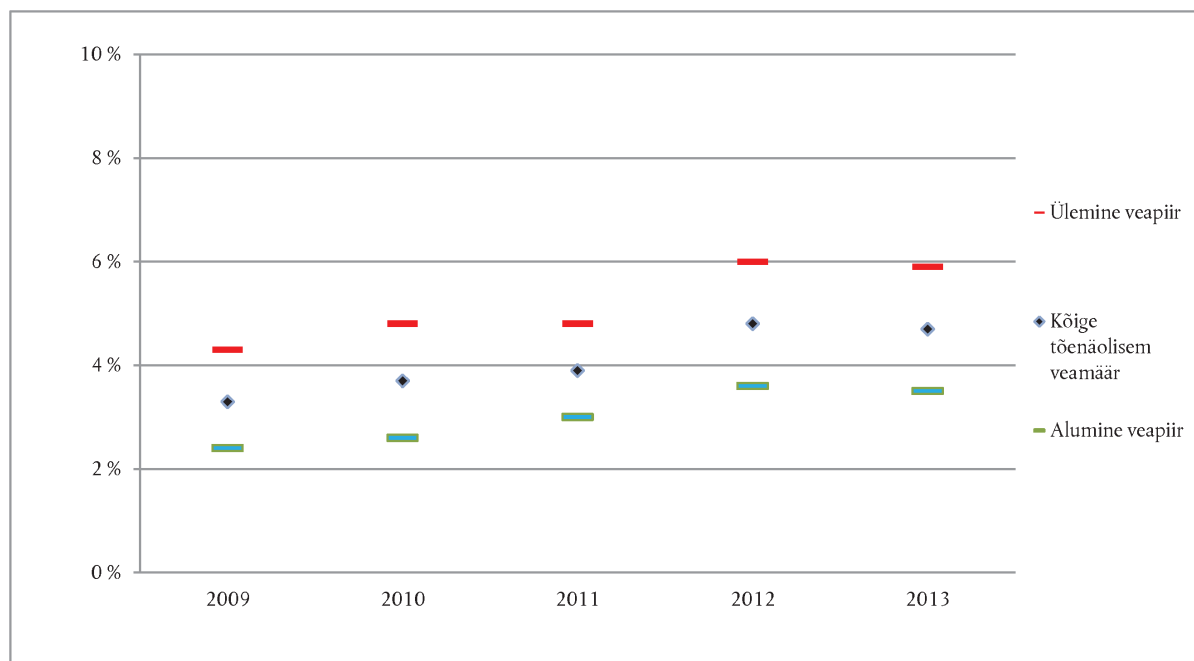
(**) EFTA eelarvetulem moodustas sellest 2014. aastal (3) miljonit eurot ja 2013. aastal (4) miljonit eurot.

Tabel 6. Tulemi ja eelarvetulemi vaheline selgitav võrdlus (*)

	(miljonites eurodes)	
	2014	2013
Eelarveaasta tulem	(11 280)	(4 365)
Tulud		
Aruandeaasta jooksul kindlaks määratud, kuid veel sisse nõudmata nõuded	(6 573)	(2 071)
Eelnevatel eelarveaastatel kindlaks määratud ja aruandeaastal sisse nõutud nõuded	4 809	3 357
Viittulud (neto)	(4 877)	(134)
Kulud		
Viitkulud (neto)	9 223	3 216
Aruandeaastal makstud eelneva eelarveaasta kulud	(821)	(1 123)
Eelrahastamise netoefekt	457	(902)
Järgmisse aastasse üle kantud maksete assigneeringud	(1 979)	(1 528)
Eelnevast eelarveaastast üle kantud summade arvelt tehtud maksed ja tühistatud kasutamata maksete assigneeringud	1 858	1 538
Eraldiste muutused	12 164	4 136
Muud	(1 719)	(1 027)
ELi asutuste ja ESTÜ tulem	170	(93)
Aasta eelarvetulem	1 432	1 002

(*) ELi tulemi ja eelarvetulemi vaheline selgitav võrdlus järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

LISA 1.4

HINNANGULINE VEAMÄÄR (KÕIGE TÕENÄOLISEM VEAMÄÄR) – AASTATE 2009–2013 KOHANDAMATA
ANDMED

Joonis sisaldab 2009.–2013. aasta aastaaruannete joonistel 1.1 ja tabelites 1.2 esitatud hinnanguliste veamäärade kohandamata andmed (vt punkt 1.14).

LISA 1.5

2014. AASTA AUDITIVALIMIS LEITUD VIGADE ESINEMISSAGEDUS

2014. aasta auditivalimis leitud vigade esinemissagedus peadirektoarite ja institutsioonide kaupa (üksnes kulutus)

Euroopa Komisjon, peadirektoarid, muud institutsioonid ja organid (kõik eelarve täitmise tüübid)		Kontrollitud tehingute koguarv	Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv	Tehingud, mida mõjutasid:				
				muud vastavusküsimused ja mittekvalifitseeritavad vead	kvantifitseeritavad vead	kvantifitseeritavad vead < 20 %	kvantifitseeritavad vead 20–80 %	kvantifitseeritavad vead 80–100 %
Euroopa Komisjon:								
AGRI	Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektooraat	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektooraat	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	Regionaal- ja linnapoliitika peadirektooraat	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektooraat	102	31	12	19	14	4	1
RTD	Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektooraat	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Individaalsete maksete haldamise ja maksmise amet	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektooraat	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	Euroopa naabrussuhtekorraldusliku ja laenuabi haldamise peadirektooraat	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektooraat	20	9	2	7	6	1	0
EAC	Hariduse ja kultuuri peadirektooraat	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus	12	5	1	4	4	0	0
MARE	Merendus- ja kalandusajade peadirektooraat	12	4	2	2	1	1	0

Euroopa Komisjon, peadirektoraadid, muud institutsioonid ja organid (kõik eelarve täitmise tüübid)		Kontrollitud tehingute koguarv	Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv	Tehingud, mida mõjutasid:				
				kvantifitseeritavad vead	kvantifitseeritavad vead < 20 %	kvantifitseeritavad vead 20–80 %	kvantifitseeritavad vead 80–100 %	
HOME	Rände ja siseasjade peadirektoraat	11	5	0	5	4	1	0
JRC	Teadusuuringute Ühiskeskus	11	2	1	1	0	0	1
REA	Teadusuuringute Rakendusamet	9	5	2	3	2	1	0
GROW	Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEdes peadirektoraat	8	1	0	1	1	0	0
OIB	Infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis	7	3	3	0	0	0	0
ENER	Energeetika peadirektoraat	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	Informaatika peadirektoraat	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat	5	2	0	2	2	0	0
JUST	Õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat	4	1	0	1	0	1	0
FPI	Välispoliitika vahendite talitus	4	1	1	0	0	0	0
COMM	Teabevahetuse peadirektoraat	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	Kliimameetmete peadirektoraat	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	Finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat	2	0	0	0	0	0	0
HR	Personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	Eelarve peadirektoraat	1	0	0	0	0	0	0
ENV	Keskkonna peadirektoraat	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
Kokku (Euroopa Komisjon)		1 129	453	177	276	209	48	19

Euroopa Komisjon, peadirektoradid, muud institutsioonid ja organid (kõik eelarve täitmise tüübid)	Kontrollitud tehingute koguarv	Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv	Tehingud, mida mõjutasid:				
			muud vastavusküsimused ja mittekvantiitseeritavad vead	kvantifitseeritavad vead	kvantifitseeritavad vead < 20 %	kvantifitseeritavad vead 20-80 %	kvantifitseeritavad vead 80-100 %
Muud institutsioonid ja organid							
Euroopa Parlament	28	3	0	3	3	0	0
Euroopa välisteenistus	11	5	2	3	3	0	0
Euroopa Liidu Nõukogu	7	1	0	1	1	0	0
Euroopa Liidu Kohus	4	0	0	0	0	0	0
Euroopa Kontrollikoda	2	0	0	0	0	0	0
Muud organid	3	0	0	0	0	0	0
Kokku (muud institutsioonid ja organid)	55	9	2	7	7	0	0
Kokku	1 184	462	179	283	216	48	19

Liikmesriik (eelarve täitmise koostöös liikmesriikidega)	Mitmeastase finantsraamistiku rubriik 1b – ührekuluvus										Mitmeastase finantsraamistiku rubriik 2b: loodusvarad										Koos liikmesriikidega täidetav eelarve mitmeastase finantsraamistiku rubriigid 1b (ührekuluvus) ja 2b (loodusvarad) kokku														
	Euroopa Regionaalarengu Fond / Ührekuluvusfond (ERF/ÜF)					Euroopa Sotsiaalfond (ESF)					Turg ja otsetoetused					Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus																			
	Tehingud, mida mõjutasid:					Tehingud, mida mõjutasid:					Tehingud, mida mõjutasid:					Tehingud, mida mõjutasid:					Tehingud, mida mõjutasid:														
	Vigade arv	MVK/MKV	kvantifitseeritavad	<20 %	20-80 %	80-100 %	Vigade arv	MVK/MKV	kvantifitseeritavad	<20 %	20-80 %	80-100 %	Vigade arv	MVK/MKV	kvantifitseeritavad	<20 %	20-80 %	80-100 %	Vigade arv	MVK/MKV	kvantifitseeritavad	<20 %	20-80 %	80-100 %	Vigade arv	MVK/MKV	kvantifitseeritavad	<20 %	20-80 %	80-100 %					
	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
Piiriline koostöö	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	130	180	133	31	16
Kokku																																			

(1) Kontrollitud tehingute koguarv

(2) Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv

(3) Muud vastavuskiisimused (MVK) ja mitrekvantifitseeritavad vead (MKV)

(4) Kvantifitseeritavad vead

(5) Kvantifitseeritavad vead < 20 %

(6) Kvantifitseeritavad vead 20–80 %

(7) Kvantifitseeritavad vead 80–100 %

Kontrollikoda võtab arvesse parandusmeetmeid, mis mõjutavad ka tabelis esitatud leide (vt ka punkti 1.32). Kontrollikoda ei kontrolli tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. Tabeli tüübid väljastatakse, et vastavaid tehinguid ei kontrollitud. Kontrollkoja lähenemisviisi eesmärk ei ole andmekogumise leitud vigade esinemissageduse arvutamine. Seetõttu ei näita vigade sageduse näitajad ELi rahastatud tehingutes või liikmesriikides tehtud vigade esinemissagedust. Eri liikmesriikide kohta koostatud valimite leitud suhteline vigade esinemissagedus ei näita eri liikmesriikide suhteist veamäära.

2. PEATÜKK

Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine

SISUKORD

	<i>Punktid</i>
Sissejuhatus	2.1–2.3
Tähelepanekud	2.4–2.26
2014. aasta maksete eelarve oli suuruselt teisel kohal	2.4
2014. aasta maksete assigneeringud ja maksed olid mitmeaastase finantsraamistiku prognoosist suurema	2.5–2.9
Sellele vaatamata suurenes väljamaksmata maksenõuete summa, ...	2.10
... sellal kui võetud kulukohustuste tase jäi üldistes piiridesse	2.11
2014. eelarvetulem oli positiivne,	2.12
... majandustulem aga negatiivne	2.13
Täitmata kulukohustuste vähenemine on prognooside kohaselt ajutine	2.14–2.16
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ära kasutamata mitmeaastaste vahendite kuhjumine on märkimisväärne	2.17–2.19
Komisjon on koostanud maksekava „ELi eelarve kontrolli alla saamiseks”	2.20–2.22
Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata summad on endiselt suured ...	2.23
... nagu ka kaudse eelarve täitmise raames rahastamisvahendites hoitav sularaha	2.24–2.26
Järeldused ja soovitused	2.27–2.30
Järeldused 2014. aasta kohta	2.27–2.29
Soovitused	2.30

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

2.1. Käesolev peatükk annab ülevaate peamistest eelarve haldamise ja finantsjuhtimisega seotud teemadest 2014. aastal. Teemad hõlmavad üldist kulutuste taset ning seost eelarve ja uue mitmeaastase finantsraamistiku ülemmääradega (vt punktid 2.4–2.9), väljamaksmata maksenõuete ja täitmata kulukohustuste määra (vt punktid 2.10–2.22) ja rahastamisvahendites hoitavat raha (vt punktid 2.23–2.26).

2.2. 2014. aasta oli perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku esimene aasta. Tegelikult oli suurem osa 2014. aastal tehtud maksetest endiselt seotud eelmise mitmeaastase finantsraamistiku programmidega. 2014. aasta maksed hõlmasid näiteks toetuseid põllumajandusettevõtjatele 2013. aasta eest, perioodi 2007–2013 rakenduskavade ühtekuuluvusprojektide ja 2007. aastal alanud seitsmenda raamprogrammi uurimisprojektide taotluste hüvitamist.

2.3. Mitmeaastane finantsraamistik on seitsmeaastane programm, milles esitatakse ELi aastaelarve peamised parameetrid. See on määratletud nõukogu määruses ⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi nõusolekul ning sellega määratakse kindlaks kulukohustuste ja maksete assigneeringute iga-aastane ülemmäär. Uues mitmeaastases finantsraamistikus on seitsmeaastase perioodi kulukohustuste assigneeringute ülemmäär 1 083 miljardit eurot ja maksete assigneeringute ülemmäär 1 024 miljardit eurot ⁽²⁾. Finantsraamistiku uueks jooneks on see, et ülemmääradest allapoole jäävad kasutamata summad muudetakse automaatselt kättesaadavaks järgnevatel aastatel ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 884).

⁽²⁾ Summad on esitatud kehtivates hindades.

⁽³⁾ Määruse (EL, Euratom) nr 1311/2013 artikli 5 kohaselt korrigeerib komisjon aasta maksete ülemmäära ülespoole summa võrra, mis võrdub sooritatud maksete ja finantsraamistiku eelmise aasta maksete ülemmäära vahega. Iga-aastased korrigeerimised ei tohi ületada maksimumsummasid, milleks on 7, 9 ja 10 miljardit eurot (2011. aasta hindades) vastavalt aastatel 2018, 2019 ja 2020.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

TÄHELEPANEKUD**2014. aasta maksete eelarve oli suuruselt teisel kohal**

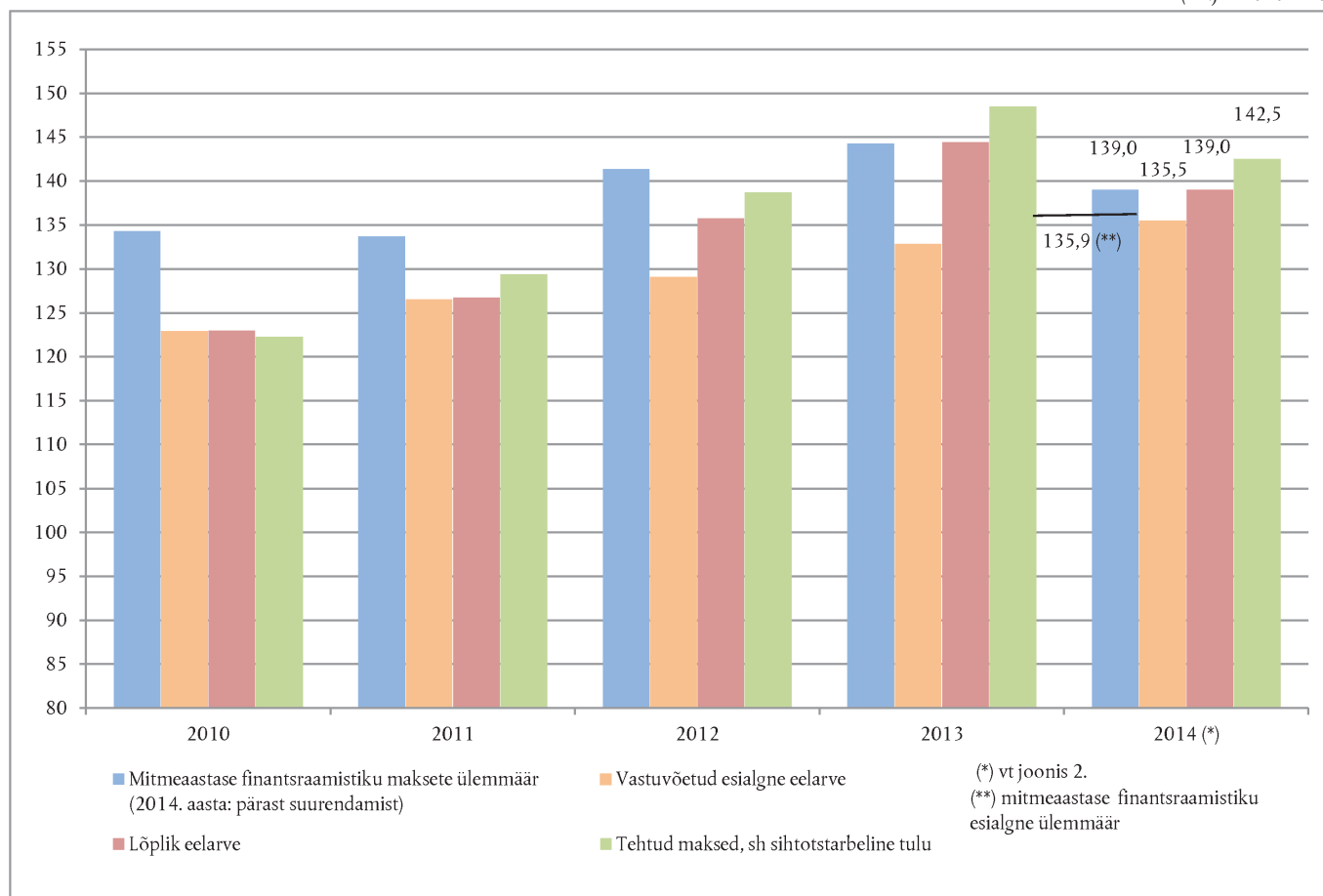
2.4. ELi eelarvet kavandatakse ja aruandeid esitatakse kassapõhiselt ning koostatakse eesmärgiga maksed ja laekumised tasakaalustada: eelarvet ei saa rahastada laenude abil⁽⁴⁾ (vt punktid 2.12–2.13). 2014. aasta maksete esialgne eelarve oli ELi ajaloo suurim. Maksete lõppmäär⁽⁵⁾ oli suurem vaid 2013. aastal ning (nagu 2013. aastalgi) oli suurem kui mitmeaastase finantsraamistiku piirmäär (vt **joonised 2.1** ja **2.2**).

⁽⁴⁾ Finantsmääruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1)) artikkel 17.

⁽⁵⁾ Sh 350 miljonit eurot erivahenditele.

Joonis 2.1. Eelarvete ja maksete muutused perioodil 2010–2014

(miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanded, eelarveaastad 2010–2014.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2014. aasta maksete assigneeringud ja maksed olid mitmeaastase finantsraamistiku prognoosist suuremad

2.5. Joonis 2.2 annab ülevaate 2014. aasta maksete assigneeringutest ja maksetest.

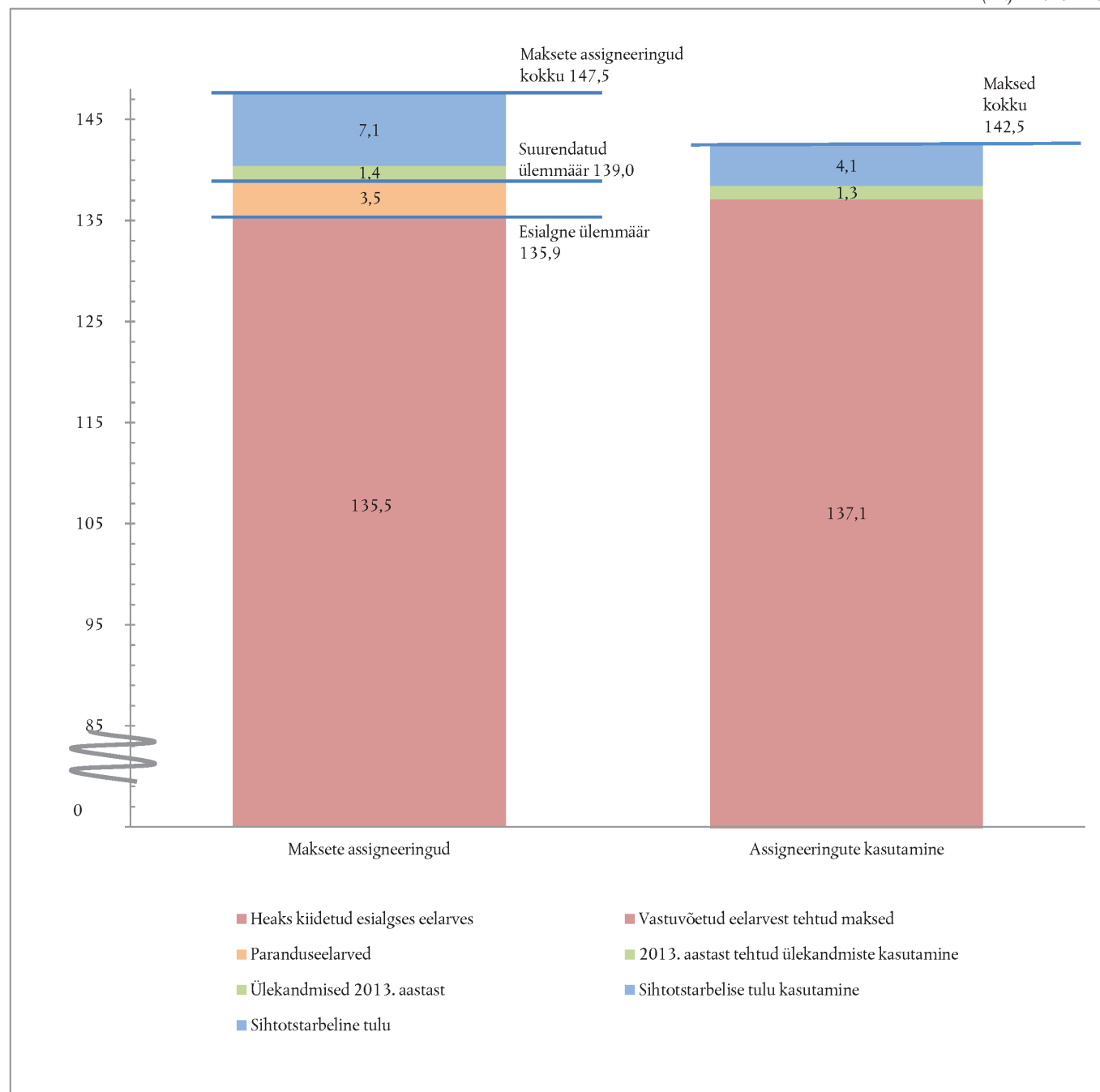
2.6. 2013. aastal vastu võetud mitmeaastase finantsraamistiku määrusega ⁽⁶⁾ kehtestati maksete assigneeringute maksimummääraks 2014. aastal 135,9 miljardit eurot ⁽⁷⁾. Esialgne eelarve jäi napilt sellest piirmäärast allapoole (135,5 miljardit eurot).

⁽⁶⁾ Määrus (EL, EURATOM) nr 1311/2013.

⁽⁷⁾ Sh 350 miljonit eurot erivahenditele.

Joonis 2.2. 2014. aasta maksete assigneeringud ja tehtud maksed

(miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Liidu eelarveaasta 2014 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne, „Konsolideeritud eelarve täitmise aruanne ja selgitavad lisad”, tabelid 5.1 ja 5.3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.7. Parlament ja nõukogu kiitsid heaks seitse paranduseelarvet,⁽⁸⁾ neist kuus 17. detsembril 2014. Kõige olulisemad paranduseelarved (nr 2 ja 3) koostati vastuseks komisjoni palvele suurendada maksete assigneeringuid veel 3,5 miljardi euro võrra. Eelarve vastuvõtmine sellisel kõrgel tasandil nõudis ettenägemata kulude varu aktiveerimist („vahend, mida saab kasutada reageerimiseks ettenägematutele asjaoludele, kui muud võimalused on ammendatud”) ⁽⁹⁾. Komisjon taotles selle vahendi kasutamist mais 2014, uue mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses.

2.8. Ettenägematute kulude varude kasutamine suurendas mitmeaastases finantsraamistikus paika pandud 2014. aasta maksete assigneeringute ülemmäära 3,2 miljardist eurost kuni 139,0 miljardi euroni. Sellest tulenevalt vähendatakse perioodil 2018–2020 maksete assigneeringute ülemmäära 0,9 miljardi euro võrra igal aastal. Aruande valmimise ajaks ei olnud komisjon teinud ettepanekut vähendamiseks, mis kataks ettenägemata kulude varu saldo ⁽¹⁰⁾.

2.9. Paranduseelarve koos eelmisest eelarveaastast üle kantud summadega ⁽¹¹⁾ (1,4 miljardit eurot) ja sihtotstarbeliste tuludega (7,1 miljardit eurot) ⁽¹²⁾ suurendas maksete lõplikku eelarvet 147,5 ⁽¹³⁾ miljardi euroni (vt **joonis 2.2**). 2014. aasta maksed kokku olid 142,5 miljardit eurot ⁽¹⁴⁾. Kasutamata maksete assigneeringutest (5,0 miljardit eurot) kanti 4,8 miljardit üle aastasse 2015.

KOMISJONI VASTUSED

2.7. Ettenägemata kulude varu võeti kasutusele seetõttu, et 2013. aasta lõpus kasvas ühtekuuluvuspoliitika 2007–2013. aasta programmide maksmata nõuete tase 23,4 miljardi euroni. Selline olukord tulenes kahest asjaolust: eelmise mitmeaastase finantsraamistiku viimaste aastate eelarvetes eraldati ebapiisaval hulgal maksete assigneeringuid ja käesoleva mitmeaastase finantsraamistiku esimesel aastal olid piiratud maksete ülemmäärad.

2.8. Tunnistades, et kolme institutsiooni vahel ei ole kõnealuse tõlgenduse osas lõplikku kokkulepet, võtsid need institutsioonid 2015. aasta eelarvemenetluse raames vastu ühisdeklaratsiooni, püüdes „saavutada kiire kokkuleppe, kas ja mis mahus võtta kasutusele teisi erivahendeid üle mitmeaastase finantsraamistiku maksete ülemmäära, et teha kindlaks, kas ja millises mahus tuleks summat 350 miljon eurot tasaarvestada mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi varude maksete suhtes sellel või tulevastel eelarveaastatel”.

2.9. Hoolimata paranduseelarvete hilisest vastuvõtmisest detsembris 2014 kasutati ühtekuuluvuspoliitika eelarve täielikult ära 2014. aasta lõpuks ja maksete assigneeringuid ei kantud üle järgmisesse aastasse.

⁽⁸⁾ Nendest kolm käsitlesid tehnilisi kohandusi ning kahe netomõju eelarvelistele kulukohustustele oli võrdlemisi väike (alla 0,1 miljardi euro).

⁽⁹⁾ Sätestatud perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku artiklis 13, määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2014. aasta otsuse (EL) 2015/435 (ettenägemata kulude varu kasutusele võtmise kohta) (ELT L 72, 14.3.2015, lk 4) artiklis 2 sätestatakse: „Komisjoni kutsutakse üles esitama aegsasti ettepanek ülejäänud 350 miljoni euro kohta”.

⁽¹¹⁾ Eelarveaasta kasutamata vahendid, mis kantakse järgmise aasta eelarvesse.

⁽¹²⁾ Sihtotstarbeline tulu on tulu, mille otstarve on rahastada konkreetseid tegevusi. Sihtotstarbelist tulu saadi peamiselt põllumajanduse valdkonna trahvidest ja muudest sissenõudmistest (3,6 miljardit eurot) ja kolmandatelt pooltelt, sh EFTA ja kandidaatriigid (3,0 miljardit eurot).

⁽¹³⁾ Arv on suurem kui **joonisel 2.1** esitatud lõplik vastuvõetud eelarve, sest see sisaldab ülekandmisi ja sihtotstarbelist tulu.

⁽¹⁴⁾ Vt mitmeaastase finantsraamistiku tabel 5.3, „Maksete assigneeringute kasutamine” (raamatupidamise aastaaruande lk 126).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Sellele vaatamata suurenes väljamaksmata maksenõuete summa, ...

2.10. Vaatamata sellele, et maksete tase oli kõrgem kui mitmeaastane finantsraamistiku ülemmäär ja kasutati ettenägemata kulude varu, suurenes väljamaksmata maksenõuete summa 1,4 miljardi euro võrra (25,8 miljardi euron) ⁽¹⁵⁾. Kuigi see näitab esitatud maksenõuete kuhjumist, esitati suurem osa taotlustest aasta lõpupoole ⁽¹⁶⁾. Nendest katkestati aasta lõpus maksenõudeid 4,8 miljardi euro väärtuses ning 10,2 miljardi euro väärtuses nõudeid esitati liiga hilja, et neid oleks saanud käsitleda (aasta viimase nelja päeva jooksul). Sellest tulenevalt oleks komisjon saanud ühtekuuluvuse valdkonnas (suurim komponent) teha pärast teiste taotluste heakskiitmist makseid maksimaalselt 9,7 miljardi euro ulatuses (kui eelarve oleks olnud saadaval). Komisjoni kontrollitud ja õigeks tunnistatud summad, mis olid komisjoni raamatupidamissüsteemis enne aasta lõppu kirjendatud maksmiseks valmis olevatena, moodustasid 1,9 miljardit eurot.

... sellal kui võetud kulukohustuste tase jäi üldistesse piiridesse

2.11. Eelarvega kinnitati 2014. aasta kulukohustustega seotud assigneeringuteks 142,7 miljardit eurot ⁽¹⁷⁾. Võetud kulukohustused moodustasid 109,3 miljardit eurot (76,6 % olemasolevatest assigneeringutest), mis vastas perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku esimesel aastal komisjoni poolt heaks kiidetud uute programmide tasemele ⁽¹⁸⁾. Seetõttu on 2015. aasta kulukohustustega seotud assigneeringuteks kättesaadavate vahendite määr väga kõrge. Mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste assigneeringute ülemmäär kohandati 2015. aastal, et võtta arvesse 2014. aasta madalat kasutusmäära. Ülemmäär suurendati 16,5 miljardi euro võrra ⁽¹⁹⁾ ning 12,1 miljardit eurot kanti üle aastasse 2015.

2.11. Mitmeaastase finantsraamistiku määruks on sätestatud 2014. aastal kasutamata kulukohustuste ümberkavandamine järgmistesse aastatesse. Mitmeaastase finantsraamistiku ja ühtekuuluvuspoliitika õigusliku aluse (ühissätete määrus (EL) nr 1303/2013) hilise vastuvõtmise tulemusel kohaldati seda ühtekuuluvuspoliitika programmide suhtes 11,2 miljardi euro ulatuses. Nõukogu võttis ümberkavandamise vastu 22. aprillil 2015.

Komisjon jälgib liikmesriikide kolm korda aastas esitatava finantsteabe (vt ühissätete määruse artikkel 112) abil programmi elluviimist väga tähelepanelikult.

⁽¹⁵⁾ Raamatupidamise aastaaruande lisa 2.12, lk 66.

⁽¹⁶⁾ Dokumendis „Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014” kommenteerib komisjon, et „aasta viimase kahe kuu jooksul esitatud maksetaotlustest kogusummas 23,4 miljardit eurot esitati umbes 92 % (21,5 miljardit eurot) alles detsembris ning ligi 19 miljardi euro ulatuses taotlusi esitati pärast 15. detsembrit. Nagu eelnevatel aastatel, põhjustas maksetaotluste kuhjumist aasta lõpus osaliselt automaatse kulukohustustest vabastamise piirang, sest 2014. aasta oli n+2 reegli viimane aasta”.

⁽¹⁷⁾ See hõlmab 50 miljoni euro suurust netosummat paranduseelarvetest nr 3, 4 ja 6.

⁽¹⁸⁾ 645 programmist kiideti heaks 345.

⁽¹⁹⁾ Mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäär suurendatakse ka 2016. aastal 4,5 miljardi euro ja 2017. aastal 0,1 miljardi euro võrra.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2014. eelarvetulem oli positiivne,

2.12. 2014. eelarveaasta eelarve lõpetati 1,4 miljardi euro suuruse positiivse tulemiga⁽²⁰⁾. See näitab, et liikmesriikidelt saadud summad olid suuremad kui tehtud maksed. Summa moodustub liikmesriikide ettemaksetest järgmise aasta eelarvesse. Eelarveülejääk on normaalne, arvestades, et maksed ei saa ületada laekumisi⁽²¹⁾.

... majandustulem aga negatiivne

2.13. Majandustulem oli negatiivne (summas 9,6 miljardit eurot). Selle peamiseks põhjuseks on mitterahalised korrigeerimised, mis tulenevad saadaolevate summade ja eraldiste suurenemise netomõjust. Saadaolevate summade suurenemise põhjuseks on see, et kuus liikmesriiki otsustasid pärast kogurahvatulu hinnangute korrigeerimist tagasiulatuvaid maksed edasi lükata⁽²²⁾ (vt punktid 4.6–4.13). Eraldiste määra suurenemine tuleneb peamiselt kapitaliturgude madalamate intressimäärade mõjust kogunenud pensionikohustuste hindamisele⁽²³⁾. Komisjon esitab majandustulemi ja eelarvetulemi võrdluse Euroopa Liidu 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes leheküljel 109 koos täiendavate selgitustega leheküljel 118 (vt **tabel 6 lisas 1.3**).

⁽²⁰⁾ Vt raamatupidamise aastaaruande **lisa 1.3 tabel 5**, lk 108.

⁽²¹⁾ Kui laekumised on väiksemad kui maksed, võib teoreetiliselt tekkida eelarvepuudujääk. Tegelikuses ei ole eelarvepuudujääki esinenud alates 1986. aastast.

⁽²²⁾ Raamatupidamise aastaaruande lisa 2.6.1.1, lk 59.

⁽²³⁾ Vt raamatupidamisaruande lisa 2.9.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Täitmata kulukohustuste vähenemine on prognooside kohaselt ajutine

2.14. Nagu selgitatud punktis 2.2, tehti suurem osa makseid eelmise mitmeaastase finantsraamistiku (2007–2013) kohustuste katmiseks. Seeläbi vähendati täitmata kulukohustusi⁽²⁴⁾ 222,4 miljardilt eurolt 189,6 miljardi euroni.

2.15. **Joonis 2.3** näitab mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1b⁽²⁵⁾ täitmata kulukohustuste muutust (58 % kõikidest täitmata kulukohustustest). See näitab täitmata kulukohustuste märkimisväärset vähenemist, mis vastab komisjoni poolt veel heaks kiitmata uue perioodi rakenduskavade arvule. Komisjon kasutas 2014. aasta kulukohustuste assigneeringutest (47,5 miljardit eurot) ära 28,0 miljardit eurot (58 %). Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1b kasutas ära kõik maksete assigneeringuteks eraldatud vahendid (54,4 miljardit eurot).

2.16. Täitmata kulukohustuste vähenemine on prognooside kohaselt ajutine, sest esitatud on taotlus suurendada mitmeaastase finantsraamistiku 2015. ja sellele järgnevate aastate ülemmäära (vt punkt 2.11 ja **joonis 2.3**).

2.15. Ühtekuuluvuspoliitika puhul vähendati perioodi 2007–2013 täitmata kulukohustusi ligi 40 % võrra (52 miljardit eurot) kuni 80,6 miljardi euroni 2014. aastal, mis tähendas kuni 2013. aastani täheldatud kasvutendentsi lõppemist. Seda oleks isegi veel rohkem vähendatud, kui komisjoni suutlikkust maksta aasta lõpus esitatud maksenõudeid ei oleks piiranud maksete assigneeringute vähesus (vt vastus 2.10.).

Lisaks on 2014. aasta täitmata kulukohustuste vähenemine seotud ühtekuuluvuspoliitika perioodi 2007–2013 programmidesse, mille rahastamiskõlbliku perioodi lõpp (31. detsember 2015) on lähenemas, teostatud maksete kõrge tasemega, nimelt 51,8 miljardit (ehk 111 % esialgu heakskiidetud eelarvest).

(Vt „Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014” (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014. aasta eelarve täitmise analüüs)).

⁽²⁴⁾ Heakskiidetud kulukohustuste assigneeringud, mis ei ole veel makstud.

⁽²⁵⁾ Fondid rubriigis 1b „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus”, st Euroopa Sotsiaalfond, Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond.

Joonis 2.3. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1b kumuleeritud täitmata kulukohustuste muutus

(miljardites eurodes)



Allikas: eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanded, eelarveaastad 2007–2014.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ärakasutamata mitmeaastaste vahendite kuhjumine on märkimisväärne

2.17. 2014. aasta lõpuks oli liikmesriikidele tehtud makseid perioodi 2007–2013 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide mitmeaastastest vahenditest⁽²⁶⁾ 309,5 miljardi euro ulatuses (77 % kõikide heakskiidetud rakenduskavade kogusumma 403,0 miljardit eurot)⁽²⁷⁾. Analüüs selle kohta, millises ulatuses on komisjon teinud makseid igale liikmesriigile võrreldes kulukohustustega, on esitatud **joonisel 2.4**. Kasutusmäär on vahemikus 50–92 %⁽²⁸⁾.

2.18. **Joonis 2.4** näitab ka seda, et viie liikmesriigi⁽²⁹⁾ osakaal moodustab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata mitmeaastastest vahenditest enam kui poole.

2.19. Mõnes liikmesriigis võrdub taotlemata ELi toetus koos nõutava riikliku kaasrahastamisega olulise osaga valitsemissektori üldkuludest (vt **joonis 2.5**). Neljas liikmesriigis moodustas summa, mida oleks saanud ELi vahenditest taotleda, 15 või enam protsenti valitsemissektori iga-aastastest üldkuludest⁽³⁰⁾.

2.17. Rahastamiskõlblikkuse lõppkuupäev on 31. detsember 2015. Lõpetamisdokumendid tuleb saata 31. märtsiks 2017. Riigi tasandi maksete tase on kõrge, kuna sertifitseerimine nõuab aega. Määruses on sätestatud, et 5 % eraldatavast kogusummast peetakse kinni kuni programmide lõpetamiseni.

Kaasseadusandjad otsustasid muuta määrust (EÜ) nr 1083/2006 ja pikendada kahe liikmesriigi puhul (ning ka Horvaatia puhul pärast tema ühinemist) automaatse kulukohustustest vabastamise põhimõtte n + 3 tähtaega. See vähendas asjaomastele liikmesriikidele maksete tegemise survet.

2014. aastal loodi parema rakendamise rakkerühm, et aidata liikmesriikidel optimeerida ühtekuuluvuspoliitika perioodi 2007–2013 rahastamispaketi kasutamist. Iga liikmesriigi erimeetmete arengut jälgitakse.

2.18. Ühine vastus punktidele 2.18. ja 2.19.

Komisjon on seisukohal, et algse eraldise suuruse ja kasutamata kulukohustuste ulatuse vahel on seos.

Komisjon aitab aktiivselt neid liikmesriike, keda ohustab kõige enam vahenditest ilmajäämine. Komisjon lõi 2014. aastal parema rakendamise rakkerühma, et parandada rakendamist neis liikmesriikides, kus rahaliste vahendite kasutamise tase on 28 liikmesriigi keskmisest olulisel määral maha jäänud ja kes on proportsionaalselt kõige enam ELi vahendeid kasutamata jätnud.

⁽²⁶⁾ Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide hulka kuuluvad Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

⁽²⁷⁾ Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) 2. ja 6. telg jäeti Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide summast välja, sest tegemist on iga-aastaste meetmetega, mis ei mõjuta liikmesriikide vahendite kasutamise määra.

⁽²⁸⁾ Maksimaalne makse enne kava lõpetamist on 95 % kogu eraldisest.

⁽²⁹⁾ Tšehhi Vabariigi, Hispaania, Itaalia, Poola ja Rumeenia osa Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustustest (93,5 miljardit eurot) on 54,9 miljardit eurot.

⁽³⁰⁾ Kogunenud summa, mida võib ELi vahenditest taotleda, koosneb komisjoni tehtavatest maksetest. Liikmesriigid peavad esitama selle summaga võrdsed kulud ja lisaks riikliku kaasrahastamise summa.

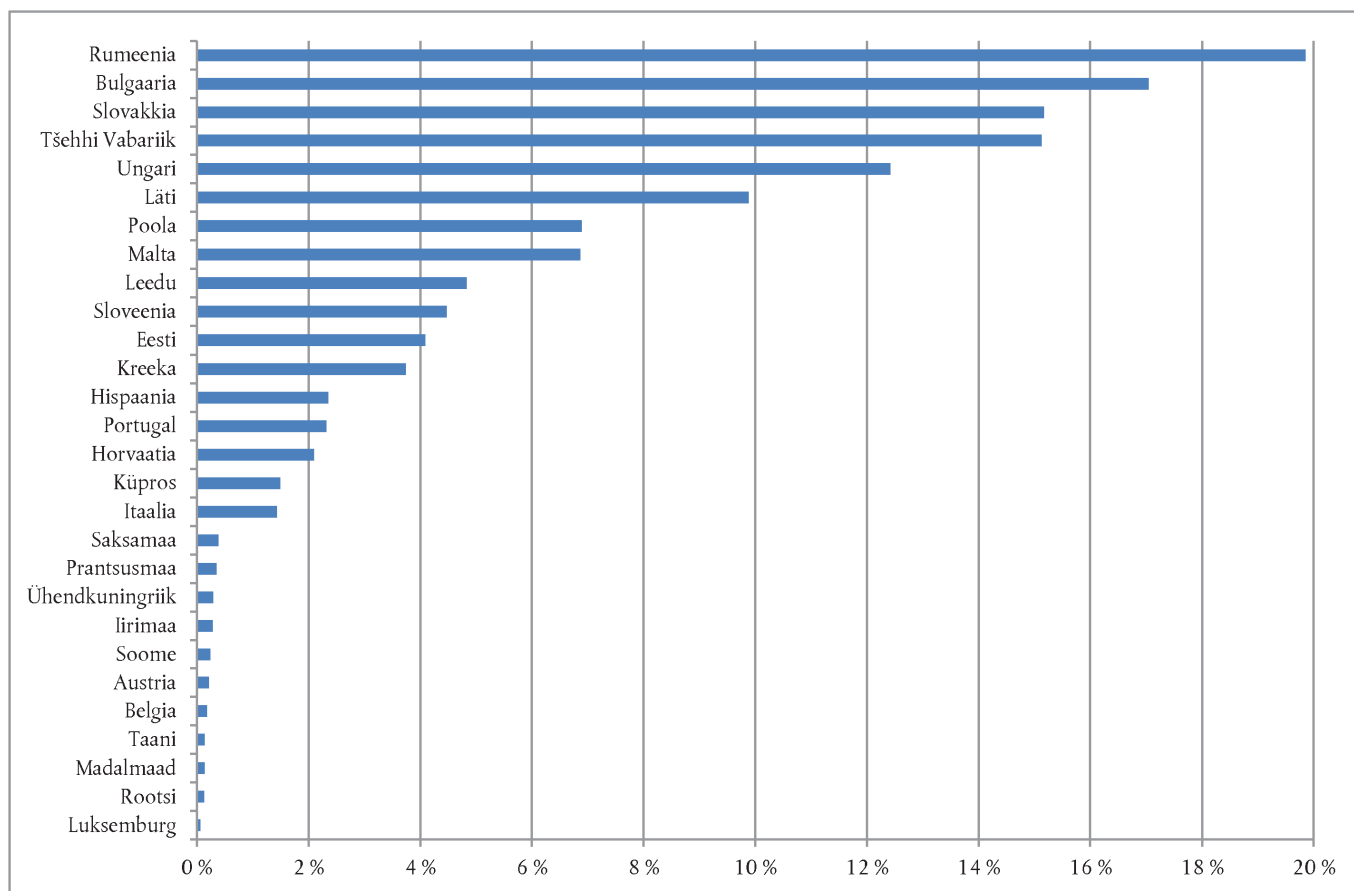
Joonis 2.4. Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutusmäär protsentides ning koguvahendid seisuga 31. detsember 2014



⁽¹⁾ Horvaatia ühines ELiga juulis 2013. Horvaatia kasutusmäära andmed ei ole seega võrreldavad teiste liikmesriikide andmetega.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutused komisjoni raamatupidamisandmete alusel.

Joonis 2.5. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustused seisuga 31. detsember 2014 protsendina 2014. aasta valitsemissektori üldkuludest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjon on koostanud maksekava „ELi eelarve kontrolli alla saamiseks”

2.20. Ajavahemikul 2007–2013 võtsid ELi institutsioonid ja organid kulukohustusi summas 994 miljardit eurot ja tegid makseid summas 888 miljardit eurot ⁽³¹⁾. Täitmata kulukohustused suurenesid 132 miljardilt eurolt 2007. aasta alguses 222 miljardi euron 2013. aasta lõpus. Tühistatud kulukohustused moodustasid nimetatud ajavahemikul 16 miljardit eurot, kulukohustuste vabastamise määr oli 1,6 %.

⁽³¹⁾ Sihtotstarbelisest tulust eraldati kulukohustusi 24 miljardi euro ulatuses (kulukohustused kokku moodustasid 994 miljardit eurot) ning makseid tehti 24 miljardi euro ulatuses (maksed kokku moodustasid 888 miljardit eurot).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.21. Märtsis 2015 esitas komisjon parlamendile ja nõukogule maksekava „Eli eelarve kontrolli alla saamiseks”⁽³²⁾. Kavas esitatakse lühiajalised meetmed maksmata arvete määra vähendamiseks. Komisjon kavandas maksete assigneeringute paremaks haldamiseks järgmised parandusmeetmed:

- alusetult makstud summade sissenõudmise kiirendamine;
- usalduskontode kasutamata summade piiramine;
- eelmaksete osakaalu vähendamine;
- maksimaalsete maksetähtaegade kasutamine;
- projektikonkursside/hankementluste ja nendega seotud lepingute sõlmimise edasilükkamine.

2.22. Varasemates aastaaruannetes⁽³³⁾ on kontrollikoda toetanud kahe esimese meetmega seotud tegevusi, mis (koos teiste meetmetega) täiendavad finantsjuhtimise tavapäraseid komponente. Komisjoni pakutud meetmete eesmärk on parandada rahavoogude haldamist lühemas perspektiivis, kuid täitmata kulukohustuste kõrge määra probleem tuleb lahendada pikemas perspektiivis. Kontrollikoda on endiselt seisukohal, et komisjon peaks koostama ja igal aastal avaldama pikaajalise eelarve ülemmäärade, maksevajaduste, suutlikkuspiirangute ja võimaliku kulukohustustest vabastamise prognoosi⁽³⁴⁾. See oleks sidusrühmadele suureks abiks edaspidiste maksenõuete ja eelarve prioriteetide kindlaksmääramisel.

KOMISJONI VASTUSED

2.21. Tasumata arvete kuhjumise vähendamise lühiajalisi meetmeid on kirjeldatud maksekavas. Selles esitatakse tõenäolised väljamaksmata maksenõuded 2015. aasta lõpus (20 miljardit eurot) ja taotletakse 2016. aasta eelarvesse piisavaid maksete assigneeringuid võlgnevuse miinimumtasemeni viimiseks. Komisjoni 27. mail 2015 vastu võetud 2016. aasta eelarveprojekti on lisatud vastaval hulgal assigneeringuid. Maksekava käsitlevas analüüsis leitakse, et kõnealuste assigneeringute lõplik vastuvõtmine aitab otsustavalt leevendada täitmata kulukohustusi.

Komisjon jälgib tähelepanelikult programmi rakendamist ja teavitab probleemide ilmnemisel eelarvepädevat institutsiooni.

2.22. Maksekavas käsitletakse maksete võlgnevust, mis lahendatakse 2016. aasta lõpuks.

Vt vastus 4. soovitusel.

⁽³²⁾ „Finantsaruannete arutamine ja analüüsimine”, mis esitatakse koos raamatupidamise aastaaruandega, lk 25. Maksekava asub aadressil: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Näiteks 2013. aasta aastaaruande punktid 1.48 ja 1.49.

⁽³⁴⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 1.50.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata summad on endiselt suured ...

2.23. Kõige uuemas aruandes koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kohta, milles kirjeldatakse olukorda 2013⁽³⁵⁾ aasta lõpus, märgiti, et rahastamisvahenditele tehtavad maksed kasvasid kiiresti 1,7 miljardi euro võrra – 12,6 miljardilt eurolt 14,3 miljardi euron. Lõplikele toetusesaajatele välja makstud summa suurenes 2,0 miljardi euro võrra, 4,7 miljardilt eurolt 6,7 miljardi euron, mis moodustab 47 % tehtud sissemaksetest. See annab tunnistust piiratud edusamudest võrreldes 2012. aasta lõpu seisuga välja makstud 37 protsendiga⁽³⁶⁾.

... nagu ka kaudse eelarve täitmise raames rahastamisvahendites hoitav sularaha

2.24. Rahastamisvahendite raha ja raha ekvivalente haldavad komisjoni eest usaldusisikud teatavate ELi eelarvest rahastatavate programmide rakendamise eesmärgil. Nende kogusumma oli 2014. aasta lõpu seisuga 1,3 miljardit eurot (2013: 1,4 miljardit eurot).

2.23. 2013. aasta lõpus oli väljamaksete üldine määr 47 % võrreldes 2012. aasta lõpuga, mil see oli 37 %, ja komisjon ootab sarnast arengut ka 2014. aastal. Lõplikele toetusesaajatele rahastamisvahendite väljamaksmise kiirendamise meetmed hõlmavad järelvalvemeetmeid, mis viiakse ellu seirekomisjonide, kohapealsete külastuste, edenduskampaaniate ja teatud juhtudel ümberkavandamise abil (juhu, kui on selge, et algselt rahastamisvahenditele mõeldud vahendeid ei saa lõplikele toetusesaajatele välja maksta näiteks turutingimuste muutumise tõttu). Lisaks selgitas komisjon programmide lõpetamise suuniste muutmise kaudu üldmäärusega võimaldatavat paindlikkust seoses finantskorraldusvahendist saadava toetusega lõplikele toetusesaajatele.

Vt vastus 5. soovitusel.

2.24. Paljud rahastamisvahendid vajavad oma toimimiseks teatavat miinimumreservi. Eelkõige hoitakse märkimisväärset osa rahast ja raha ekvivalentidest (730 miljonit eurot) tagatisvahendites, mis oma loomult peavad jääma rahaks ja lühiajalisteks deposiitideks, et oma ülesannet täita.

⁽³⁵⁾ Viimased saadaolevad andmed on 2013. aasta lõpu kohta ja pärinevad komisjoni aruandest „Euroopa Komisjoni kokkuvõtte korraldusametuste poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest finantskorraldusvahendite finantseerimise ja rakendamise seisu kohta”, 19. september 2014.

⁽³⁶⁾ Vt punktid 6.49 ja 6.50 ning 2013. aasta aastaaruande punkt 1.48.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.25. Usalduskontodel hoitavate vahendite netovähene mine 0,1 miljardi euro võrra oli peamiselt põhjustatud sellest, et komisjon on võtnud meetmeid MEDA⁽³⁷⁾ laenude ja riskikapitali vahendite ELi eelarvesse tagastamiseks⁽³⁸⁾. 2013. aasta 31. detsembri seisuga oli EIP usalduskontole⁽³⁹⁾ kogunenud (ja sinna jäetud) 259 miljonit eurot. 2014. aasta jooksul kanti välistegevuse tagatisfondi⁽⁴⁰⁾ 110 miljonit eurot. Ülejäänud 149 miljonit eurot tagastati ELi üldeelarvesse.

2.26. MEDA laenuvahendite tagastamist ELi eelarvesse tasakaalustab osaliselt üle 200 miljoni euro ülekandmine usalduskontodele, mis avati rahastamisvahendite jaoks uue mitmeaastase finantsraamistiku raames. Need ülekanded on kirjendatud 2014. aasta eelarves maksetena.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Järeldused 2014. aasta kohta

2.27. 2014. aastal olid maksed sarnaselt 2013. aastaga mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärast suuremad. Esialgseid maksete assigneeringuid suurendati paranduseelarvetega 3,5 miljardi euro võrra. Peatselt pärast uue mitmeaastase finantsraamistiku algust oli eelarve koostamiseks sellel tasandil vaja aktiveerida ettenägemata kulude varu (vt punktid 2.4–2.9).

2.28. Täitmata eelarvelised kulukohustused seoses mitmeaastase iseloomuga kulutustega püsisid jätkuvalt väga kõrgel tasemel. Suurem osa neist täitmata kulukohustustest on seotud eelmise mitmeaastase finantsraamistikuga (vt punkt 2.14).

2.29. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustuste summa on mõne liikmesriigi puhul väga suur (vt punktid 2.17–2.19).

2.27. Vt komisjoni vastused punktidele 2.4–2.9.

2.29. Vt komisjoni vastused punktidele 2.17–2.19.

⁽³⁷⁾ Euroopa – Vahemere piirkonna partnerluse raames toimuva majandus- ja rahandusala se koostöö põhivahend.

⁽³⁸⁾ Intressimaksud ja laenude tagasimaksud, dividendid ja kapitali tagasimaksud.

⁽³⁹⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta otsus nr 466/2014/EL, millega antakse Euroopa Investeerimispankale ELi tagatis liiduvälise investeerimisprojektide toetamiseks sõlmitud finantseerimistingutest tekkida võiva kahjumi puhuks (ELT L 135, 8.5.2014, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

2.30. Kontrollikoda esitab järgmised soovitused:

- **1. soovitus:** komisjon peaks vähendama täitmata kulukohustuste määra. Märtsis 2015 soovitatud lühiajalistele meetmetele lisaks on vaja ka pikema perspektiiviga meetmeid (vt punktid 2.14–2.16);
- **2. soovitus:** komisjon peaks eelarve haldamise ja finantsjuhtimise raames võtma arvesse teatud liikmesriikide suutlikkuse piiranguid, et vältida vahendite alakasutust ning suurendada kasutusmäärasid, eelkõige seoses Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditega (vt punkt 2.19);

2.30.

Komisjon nõustub soovitusel ja võtab nõutud meetmed.

On oluline teha vahet täitmata kulukohustustel, mis tulenevad mitmeaastastele programmidele iseloomulikust ajanihkest kulukohustuste ja maksete vahel (nn normaalsed täitmata kulukohustused), ning neil kulukohustustel, mis tulenevad viimastel aastatel esile kerkinud maksete assigneeringute puudujäägist tingitud ebatavaliselt suurest võlgnevusest. Euroopa Parlamendi ja nõukoguga kokku lepitud maksekavas tegeletakse olulisel määral selle ebatavaliselt suure võlgnevusega, mis kavatakse kõrvaldada 2016. aasta lõpuks. Sellega ei kaotata tavapäraseid täitmata kulukohustusi, kuna jätkuvalt võetakse uusi kulukohustusi, eesmärgiga maksta need järgmistel aastatel, nagu on iseloomulik mitmeaastase programmi töö puhul.

Komisjon on seisukohal, et maksekava hõlmab pikaajalist väljavaadet maksete võlgnevuste ja tavapäraste täitmata kulukohustuste vähendamiseks (vt vastus 2.21).

Komisjon nõustub soovitusel. Ta on juba võtnud järgmised meetmed:

- ajutine 10 % täiendav kaasrahastuse määr programmis osalevatele riikidele;
- eritoetus asjaomaste liikmesriikide ametiasutustele;
- programmide lõpetamise suuniste läbivaatamine, et tagada liikmesriikide jaoks kättesaadava paindliku korralduse kohane kasutamine (vt vastus 2.23).

2014. aasta novembris parema rakendamise töörühma loomine kaheksas liikmesriigis olukorra hindamiseks, edukat rakendamist takistavate kitsaskohtade kindlakstegemiseks ning kulukohustustest vabastamisega seotud võimalike ohtudega tegelemise jaoks konkreetsete tegevuskavade väljatöötamiseks ja nende rakendamise jälgimiseks.

Lisaks lõi regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat 2013. aastal haldussuutlikkuse arendamisega tegeleva pädevuskeskuse, mis vastutab liikmesriikides ja piirkondades Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhusat ja tulemuslikku kasutamist takistavate haldusalaste kitsaskohtade ja nõrkustega tegelemisele suunatud meetmete väljatöötamise ja rakendamise eest.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **3. soovitus:** komisjon peaks kaaluma meetmeid, mis aitaksid vähendada täitmata kulukohustusi, kiirendama perioodi 2007–2013 programmide lõpetamist, vähendama usaldusfondides hoitavat raha ning koostama maksekavad ja prognoosid nendes valdkondades, kus täitmata kulukohustused ületavad mitmekordselt vastavad iga-aastased assigneeringud (vt punktid 2.20 ja 2.21);
- **4. soovitus:** komisjon peaks koostama pikaajalise rahavoogude prognoosi, et maksevajadused ja saadaolevad vahendid omavahel paremini vastavusse viia (vt punkt 2.22);
- **5. soovitus:** komisjon peaks tõhustama jõupingutusi rahastamisvahendite ülemäära suurte sularahasaldode vähendamiseks (vt punktid 2.23–2.26).

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjonil on raskusi perioodi 2007–2013 kiirema lõpetamisega.

Ta on seisukohal, et perioodi 2007–2013 täitmata kulukohustuste vähendamise kõige olulisem meede on 2016. aasta eelarveprojektiis taotletud assigneeringute heakskiitmine, et kõrvaldada 2016. aastal maksmata nõuete ebatavaliselt suur võlgnevus.

Komisjon nõustub soovitusel ja võtab nõutud meetmed, analüüsides, kuidas pikaajalist rahavoogude prognoosi saaks paremini ette valmistada ja avalikustada.

Komisjon nõustub soovitusel ja võtab soovitatud meetmed. Assigneeringud, mis on lõpetamisel endiselt finantsinstrumentides ega ole ära kasutatud hiljemalt esimese ringi investeeeringuteks/tagatisteks, lähevad vastava liikmesriigi jaoks kaduma.

Perioodiks 2014–2020 on sätestatud selgemad ja paindlikumad eeskirjad, mis võimaldavad instrumentide (eelhindamise) paremat suunamist ja maksmist osade kaupa. Lisaks on loodud hulk algatusi instrumentide rakendamise lihtsustamiseks, näiteks nn kasutusvalmis vahendid ja tehnilise abi platvorm „FI-compass”, mis annab korraldusasutustele üldist nõu, võimaldab neile koolitusi ja kogemuste vastastikust vahetamist.

(Vt vastused punktidele 2.23 ja 2. soovitusel).

3. PEATÜKK

ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	3.1–3.2
1. osa. Strateegia „Euroopa 2020” ning komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus	3.3–3.34
Strateegia „Euroopa 2020” hõlmata periood ei ole kooskõlas ELi eelarvetsükliga	3.7–3.12
Strateegia „Euroopa 2020” prioriteete, peamisi eesmärke ja juhtalgatusi ning temaatilisi eesmärke ei saa kasutada tegevuseesmärkidenä	3.13–3.25
Komisjon ei ole siiani andnud terviklikul viisil aru ELi eelarve panusest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide elluviimisesse	3.26–3.34
2. osa. Strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide kajastumine liikmesriikide partnerluslepingutes ja programmides	3.35–3.65
Viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ühendamise potentsiaalseid eeliseid ei ole täielikult ära kasutatud	3.39–3.43
Strateegiat „Euroopa 2020” ei jagata temaatiliste eesmärkide kaudu süstemaatilist tegevuselementideks partnerluslepingute ja programmide tasandil	3.44–3.48
Ühiste näitajate kasutuselevõtt iga fondi puhul on oluline samm, kuid kavandamises esineb puudusi	3.49–3.56
Tulemustele keskendumist tuleks parandada, eriti partnerluslepingute puhul	3.57–3.60
Puudused tulemusraamistiku kavandamisel	3.61–3.65
3. osa. Komisjoni aruandlus tulemuslikkuse kohta	3.66–3.75
Kesksed suunised on paranenud, kuid endiselt on ka puudusi	3.68–3.70
Tulemuslikkuse kavandamist ja tulemuslikkuse alast aruandlust peadirektoraatide tasandil saab veelgi parandada	3.71–3.75
4. osa. Tulemuslikkust käsitlevate kontrollikoja auditite tulemused	3.76–3.86
Kontrollikoda leidis, et tulemustele pannakse vähe rõhku	3.79–3.82
Sageli ei valitud maksimaalse mõjuga projekte	3.83–3.86
Järeldus ja soovitus	3.87–3.97
Järeldus 2014. aasta kohta	3.87–3.95
Soovitused	3.96–3.97
Lisa 3.1. Kontrollikoja 2014. aastal vastu võetud eriaruanded	
Lisa 3.2. Tulemuslikkust puudutavate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

3.1. Käesoleva peatüki teema on tulemuslikkus (vt selgitus 3.1). Sel aastal käsitleb kontrollikoda Euroopa Liidu (EL) pikaajalist strateegiat „Euroopa 2020”. Peatükk koosneb neljast osast, millest esimene käsitleb strateegia „Euroopa 2020” komisjonipoolset järelvalvet ja aruandlust, teine keskendub sellele, kuidas strateegia mõjutab komisjoni ja liikmesriikide vahelisi partnerluslepinguid ja rahastamisprogramme. Viimased kaks osa käsitlevad teemasid, mida on ka eelnevatel aastatel vaadeldud. Kolmandas osas esitatakse kontrollikoja tähelepanekud komisjoni peadirektorite koostatud aasta tegevusaruannete kohta. Neljandas osas tuuakse välja kontrollikoja 2014. aasta tulemuslikkust käsitlevate eriaruannete ⁽¹⁾ peamised teemad.

3.1. Mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 eelarve on üks ELi vahend, et aidata kaasa strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele. Samal ajal annavad ELi strateegia eesmärkide saavutamisel põhipanuse liikmesriikide valitsused. ELi eelarve ise moodustab ELi avaliku sektori vahenditest vaid ligi 2 % ja ELi kogurahvatulust üksnes 1 %. Seega on liikmesriikide kumulatiivsed eelarved ja tegevus ELi strateegia eesmärkide saavutamise põhitegur.

Komisjon kohustub andma aru sellest, kuidas ELi eelarve on strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele kaasa aidanud. See on keeruline ülesanne, eelkõige seepärast, et ELi eelarve mõju tuleb eristada riikide eelarvete ja välistegurite mõjust. Selleks läheb vaja järelvalve, modelleerimise ja hindamise põhjal saadava teabe ja tõendite ühendamist.

Lisaks tuleb arvestada seda, et uue mitmeaastase finantsraamistiku rahastamisprogrammide ja rakenduskorra eesmärgid töötas välja kaasseadusandja. Liikmesriigid rakendavad neid programme peamiselt vastavalt koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise põhimõttele.

3.1. selgitus. Tulemuslikkus ELis

Euroopa Liidu tulemuslikkust hinnatakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete alusel (säästlikkus, tõhusus ja mõjus) ⁽²⁾ ning see hõlmab:

- a) sisendeid – programmi elluviimiseks vajalikud rahalised, personali-, materiaalsed, organisatsioonilised ja regulatiivsed vahendid;
- b) väljundeid – programmi raames tehtud töö;
- c) tulemusi – programmi otsene mõju vahetule sihtrühmale või toetusesaajale;
- d) mõju – pikaajalised muutused ühiskonnas, mis on vähemalt osaliselt tingitud ELi tegevusest.

⁽¹⁾ Kontrollikoja eriaruanded hõlmavad ELi üldeelarvet ja Euroopa Arengufonde (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, artikkel 27, mis tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikkel 30 (jõustus 1. jaanuaril 2013).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.2. Eelmise aasta aastaaruanne sisaldas eraldi osa, kus analüüsiti meetmeid, mida komisjoni on võtnud kontrollikoja eriaruandes esitatud soovitusel koosneva valimi põhjal⁽³⁾. Käesoleva aasta peatükis vastav osa puudub. Selle asemel avaldab kontrollikoda eraldi eriaruande, mis keskendub sellele, kuidas võetakse meetmeid eriaruannetes esitatud soovitusel põhjal.

1. OSA. STRATEEGIA „EUROOPA 2020” NING KOMISJONIPPOOLNE JÄRELEVALVE JA ARUANDLUS

3.3. Strateegia „Euroopa 2020” on ELi kümneaastane tööhoive ja majanduskasvu strateegia. Strateegia käivitati 2010. aastal, et luua tingimused arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks ning on Lissaboni strateegia (2000–2010) järglane. Strateegial „Euroopa 2020” on viis peamist eesmärki, mille EL peab saavutama strateegiaperioodi lõpuks.

3.4. Strateegia elluviimise eest vastutavad EL ja 28 liikmesriiki ühiselt. Igal eesmärgil on igas liikmesriigis asjaomane riiklik eesmärk, mis kajastab iga puhul eri tingimusi.

3.5. Kuigi strateegia „Euroopa 2020” on oluline suurele osale ELi tegevustest, ei ole selle eesmärgid täpselt samad, mis Euroopa Liidul. ELil on lisaks strateegias nimetatutele veel muid eesmärke, nagu näiteks need, mis on seotud tegevustega väljaspool ELi geograafilisi piire. 2014. aastal oli oluline osa ELi eelarvest seotud strateegiaga „Euroopa 2020”. Kuna tegemist on nii üksikult liikmesriikidele kui ka tervele ELile suunatud strateegiaga, vastutavad „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamise eest suures osas liikmesriigid, kes peavad seda ka ELi eelarve väliselt rahastama.

3.5. Liidu eesmärgid (nt ühine põllumajanduspoliitika) on määratletud aluslepingutes ja neid tuleb järgida. Selles kontekstis eraldatakse ELi eelarvest vahendeid mitmesugustele tegevustele ja viiakse eelarve võimalikult palju kooskõlla ELi muutuvate põhieesmärkidega (st Lissaboni strateegia, strateegia „Euroopa 2020”). Uue mitmeaastase finantsraamistiku puhul on riigipead ja valitsusjuhid otsustanud, et strateegia eesmärkide elluviimiseks tuleks kasutada kõiki ELi poliitikasuundi, vahendeid, õigusakte ja rahastamisvahendeid. Selle tulemusel on esitatud tugeva üleeuroopalise loogikaga eelarve, mis on välja töötatud kasvustrateegia „Euroopa 2020” edendamiseks.

Kooskõlas komisjoni hinnanguga eraldati umbes 58 % ELi 2014. aasta eelarvest strateegiale „Euroopa 2020”. On välja töötatud ka uus meetod, et tagada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhus kasutamine, eelkõige strateegia „Euroopa 2020” prioriteetidega vastavusse viimise, tingimuslikkusele tuginemise, vahendite koondamise ja tähtsuse järgi järjestamise edendamise ning tulemuslikkuse stiimulite kasutuselevõtu kaudu.

⁽³⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punktid 10.53–10.55.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.6. Peatüki selles osas käsitletakse strateegia seost ELi eelarvetsükliga, seoseid strateegia ja madalama tasandi eesmärkidega ning komisjonipoolset järelevalvet ja aruandlust ELi eelarve panuse üle strateegia „Euroopa 2020” rakendamisel. Seega ei uurinud kontrollikoda liikmesriikide panust strateegia „Euroopa 2020” rakendamisel ega komisjoni muid kohustusi, nagu seadusandlikku rolli, osalemist poliitikakujundamises või Euroopa poolaastaga seotud tegevustes⁽⁴⁾. Sellest tulenevalt ei käsitlenud peatükk strateegia „Euroopa 2020” seniseid poliitikaalaseid saavutusi.

Strateegia „Euroopa 2020” hõlmav periood ei ole kooskõlas ELi eelarvetsükliga

3.7. ELi eelarvetsükli nimetatakse mitmeaastaseks finantsraamistikuks⁽⁵⁾ ning see koosneb seitsmeaastastest perioodidest. Mitmeaastase finantsraamistikuga määratakse kindlaks maksimumsummad, mida ELi eelarvest võib igal aastal kulutada üldistele poliitikavaldkondadele. Strateegia „Euroopa 2020” jaoks on olulised mitmeaastase finantsraamistiku perioodid 2007–2013 ja 2014–2020. Vahendite eraldamine mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele ja liikmesriikidele toimub mitmeaastase finantsraamistiku alaste läbirääkimiste käigus. Mitmeaastane finantsraamistik põhjustab mitmeid muudatusi ELi vahendite kasutamist reguleerivas õigusraamistikus, sh järelevalve- ja aruandlusnõuded.

3.8. Mitmeaastase finantsraamistiku perioodid ei ole kunagi vastanud ELi strateegiate perioodidele (2000–2010 ja 2010–2020). Seetõttu on komisjonil keerulisem teha järelevalvet ja anda aru ELi eelarve panuse kohta ELi üldisesse strateegiasse mitmeaastase finantsraamistiku perioodil 2007–2013.

3.9. Vastuses kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandele selgitas komisjon, et „siis, kui võeti vastu mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2007–2013 ning kehtestati seire-, hindamis- ja aruandluskord, ei olnud strateegia „Euroopa 2020” veel vastu võetud. See selgitab suuresti, miks ei ole olnud võimalik tuua eraldi välja iga finantsprogrammi panust strateegias seatud eesmärkide saavutamisse”⁽⁶⁾.

3.8. Mitmeaastase finantsraamistiku periood 2007–2013 ei kattunud küll täielikult strateegia „Euroopa 2020” perioodiga, kuid see ei tähenda, et puudus kooskõla üldstrateegiaga. Lisaks sellele langeb mitmeaastase finantsraamistiku periood 2014–2020 täielikult kokku strateegia „Euroopa 2020” praeguse perioodiga ja ka nende lõpukuupäevad kattuvad.

Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020 keskendub strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele.

⁽⁴⁾ Strateegiat „Euroopa 2020” rakendatakse ja selle üle tehakse järelevalvet osana Euroopa poolaastast, mis on ELi ja liikmesriikide majandus- ja eelarvepoliitika iga-aastane koordineerimistsükl.

⁽⁵⁾ Seitsmeaastase finantsraamistiku alusel kinnitatakse ELi aasta-eelarve.

⁽⁶⁾ Komisjoni vastus kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandele, punkt 10.24.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.10. Mitmeaastase finantsraamistiku perioodi kestel ei ole järelevalve- ja aruandlusraamistikku lihtne muuta. Selleks tuleks muuta õigusakte ning koostöös liikmesriikidega tehtava halduse puhul peaks iga liikmesriik muutma ka oma menetlusi. Mitmeaastase finantsraamistiku aluseks olev järelevalve- ja aruandlusraamistik viidi perioodi 2014–2020 finantsraamistiku raames kooskõlla strateegiaga „Euroopa 2020”. Lissaboni strateegia hindamises soovitud kohaselt ühtlustati uues finantsraamistikus ELi eelarverubriigid strateegia „Euroopa 2020” majanduskasvu prioriteetidega.

3.11. Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku maksed jätkuvad ka pärast 2015. aastat. Sellest tulenevalt kehtib 10-aastase strateegia „Euroopa 2020” esimese poole ajal teistsuguse strateegia jaoks kavandatud mitmeaastane finantsraamistik. Kokkuvõttev aruandlus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ⁽⁷⁾ rakendamise kohta (peamised perioodid 2014–2020 strateegia „Euroopa 2020” rakendamisel kasutatavad fondid) algab aastal 2016 ⁽⁸⁾; strateegilised aruanded Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panuse kohta strateegia „Euroopa 2020” rakendamisse valmivad eeldatavasti 2017. ja 2019. aastal ⁽⁹⁾.

3.12. Eelneva taustal keskenduvad peatüki kaks järgmist osa strateegia „Euroopa 2020” mõjusa järelevalve ja aruandluse kahele peamisele komponendile: kõrgetasemeliste poliitiliste eesmärkide jaotamisele ELi eelarve jaoks tähenduslikeks eesmärkideks, ning sellele, kas komisjon on suutnud lahendada järelevalve ja aruandluse alased probleemid.

3.10. Komisjon teeb järelevalvet ja annab aru selle kohta, kuidas ELi eelarvega aidatakse kaasa ELi üldeesmärkide, sh eeskätt strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele.

⁽⁷⁾ Nimetatud fondide hulka kuuluvad Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.

⁽⁸⁾ Välja arvatud noorte tööhõive algatus, mille aruandlus algas aprillis 2015.

⁽⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320), artikkel 53.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Strateegia „Euroopa 2020” prioriteete, peamisi eesmärke ja juhtalgatusi ning temaatilisi eesmärke ei saa kasutada tegevuseesmärkidena

3.13. „Euroopa 2020” on kõrgetasemeline poliitiline strateegia. Nagu varem märgitud, ei pruugi kõrgetasemelised üldesmärgid olla alati piisavalt täpsed, et neid saaks kasutada ka madalamatel tegevustasanditel⁽¹⁰⁾. Seetõttu tuleb seada juhtimiseesmärkidel kasutatavad tegevuseesmärgid, millel on vajalikud näitajad, sihtarvud ja vahe-eesmärgid. Tegevuseesmärgid peavad olema seotud strateegiaga „Euroopa 2020”.

Kolm prioriteeti, viis peamist eesmärki, seitse juhtalgatust

3.14. Strateegiaga „Euroopa 2020” on seotud mitmeid sihtarve, algatusi ja eesmärke, nagu näidatud selgituses 3.2. Järgnevates osades uuritakse, kas nende eri tegurite vahelised seosed on asjakohased: kas strateegias „Euroopa 2020” esitatud kõrgetasemelised eesmärgid on loogiliselt jagatud tegevuseesmärkideks, mis võimaldavad juhtidel teha järelevalvet ja anda aru ELi eelarve panusest strateegia rakendamisel.

3.13. Selles strateegias on algusest peale tuginetud tihedale koostööle liikmesriikidega, kellel on strateegia edukuses määrava tähtsusega roll. Selleks on strateegia „Euroopa 2020” ELi tasandi eesmärgid jaotatud liikmesriikide kaupa. Strateegia „Euroopa 2020” pole kaugeltki mitte ELi tasandil ülalt alla suunatud strateegia, vaid põhineb kõigi asjaomaste Euroopa, liikmesriigi, piirkonna ja kohaliku tasandi osalejate kaasamisel.

Strateegias „Euroopa 2020” esitatud poliitilised püüdlused on täpsustatud eesmärkide määratlemise kaudu ja nende alusel on välja töötatud ELi eelarve struktuur. Nendest püüdlustest on kujundatud ELi eelarvest rahastatud programmide õiguslik alus.

3.14. Vt komisjoni vastus punktile 3.1.

⁽¹⁰⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punkt 10.10.

3.2. selgitus. Strateegia „Euroopa 2020” prioriteedid – arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv (punk 3.15)

Strateegia „Euroopa 2020” peamised eesmärgid (punktid 3.16 ja 3.17)	Strateegia „Euroopa 2020” juhtalgatused (punktid 3.18—3.21)	Temaatilised eesmärgid (ainult Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele) (punktid 3.22—3.25)
1. Tööhõive: tagada 20–64 aastaste 75 % tööhõivemäär. 2. Teadus- ja arendustegevus: investeerida 3 % ELi sisemajanduse koguproduktist teadus- ja arendustegevusse. 3. Kliimamuutus ja energiasäästvus: vähendada kasvuhooonegaaside heitkogust 1990. aasta tasemega võrreldes vähemalt 20 % võrra (sobivate tingimuste korral 30 % võrra); suurendada taastuvate energiaallikate osakaalu 20 %-ni; suurendada energiatõhusust 20 % võrra. 4. Haridus: vähendada koolist väljalangevuse määra 10 %-ni; suurendada kolmanda taseme haridusega 30–34-aastaste inimeste osakaalu vähemalt 40 %-ni. 5. Võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega: vähendada vaesuses või vaesuse ohus ja sotsiaalses tõrjutuses elavate inimeste arvu vähemalt 20 miljoni võrra.	<i>Arukas majanduskasv:</i> 1. Euroopa digitaalne tegevuskava 2. Innovatiivne liit 3. Noorte liikuvus <i>Jätkusuutlik majanduskasv:</i> 4. Ressursitõhus Euroopa 5. Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika <i>Kaasav majanduskasv:</i> 6. Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava 7. Euroopa vaesusevastase võitluse platvorm	1. Teadusuuringute, tehnoloogilise arengu ja innovatsiooni edendamine 2. IKT-le juurdepääsu, selle tehnoloogia kasutamise ning kvaliteedi parandamine 3. Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete ning põllumajandussektori (EAFRD puhul) ja kalandus- ja vesiviljelussektori (EMKFi puhul) konkurentsivõime suurendamine 4. Väheste CO₂-heittega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites. 5. Kliimamuutustega kohanemise, riskiennetamise ja -juhtimise edendamine 6. Keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine 7. Säästva transpordi soodustamine ning oluliste võrguinfrastruktuuride kitsaskohtade kõrvaldamine. 8. Püsiva ja kvaliteetse tööhõive edendamine ja tööjõu liikuvuse toetamine 9. Sotsiaalse kaasatuse edendamine ning vaesuse ja mis tahes diskrimineerimise vastu võitlemine 10. Investeerimine haridusse, koolitusse, oskuste omandamisega seotud kutseõppesse ja elukestvasse õppesse 11. Riigiasutuste ja sidusrühmade institutsioonilise suutlikkuse ja tõhusa avaliku halduse edendamine

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.15. Strateegia „Euroopa 2020” kõige kõrgemal tasandil on aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvuga seotud kolm prioriteeti ja viis peamist eesmärki, mis on esitatud selgituses 3.2. Prioriteetide ja peamiste eesmärkide vaheline seos on aga mitmekihiline ja keerukas. Peamised eesmärgid on määratletud kui mitteammendavad ja kolme prioriteeti esindavad⁽¹⁾; puudub selge seos individuaalsete eesmärkide ja prioriteetide vahel.

3.16. Peamised eesmärgid on sisuliselt poliitilised eesmärgid⁽¹²⁾. Peamisi eesmärke ei toeta ELi tasandil õiguslikult siduv raamistik, erandiks on vaid kasvuhoonegaaside heitkogused ja taastuvenergia. ELi eelarvetoetus ei ole peamiste eesmärkide saavutamise kontekstis eraldi määratletud.

3.17. Seda, et peamised eesmärgid ei ole selged tegevuseesmärgid, näitab ka see, kuidas need on iga liikmesriikide eesmärkidesse üle võetud. Kahe peamise eesmärgi puhul ei saavutataks ELi tasandi üldist peamist eesmärki ka siis, kui kõik liikmesriigid saavutaksid edukalt oma riikliku eesmärgi.

- a) Kõikide riiklike eesmärkide saavutamisel oleks 20–64-aastaste inimeste tööhõivemäär 74 %, mis on allpool ELi peamist eesmärki (75 %).

KOMISJONI VASTUSED

3.15. Need eesmärgid ei välista üksteist ega pea olema seotud vaid ühega kolmest prioriteedist. Individuaalsetel eesmärkidel on selge seos aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvuga. Nimetatud eesmärgid valiti välja nii, et need võimendavad üksteist vastastikku ja panustavad ühiselt kõnealuse kolmetahulise majanduskasvu saavutamisse. Eesmärgid on taotluslikult mitteammendavad ja need ei kata majanduskasvu kõiki vahendeid. Eesmärgid on näited muudatustest, mida strateegia toetab, ja nende abil tõstetakse esile valitud hulk peamisi majanduskasvu mõjureid, mis on asjakohased kõigi liikmesriikide puhul ja millest liikmesriikide tegevus saaks juhinduda. Selle lähenemisviisi puhul on arvesse võetud ka Lissaboni strateegiast saadud kogemusi (kus liiga suur eesmärkide arv põhjustas prioriteetide hägustumise). Strateegia „Euroopa 2020” puhul keskendutakse kõige olulisemale.

3.16. Enamik strateegia „Euroopa 2020” valdkondi jääb liikmesriikide pädevusse. Seepärast saab EL anda eeskuju ning määrata kaugeleulatuvad ja realistlikud eesmärgid, kuid liikmesriikide eesmärgid tuleb määratleda poliitiliselt liikmesriigi tasandil.

Komisjonil/ELil puudub õiguslik pädevus õiguslikult siduva raamistiku loomiseks. Näiteks tööhõive puhul saab liit võtta üksnes meetmeid liikmesriikide tööhõivepoliitika koordineerimiseks, eelkõige poliitika-suuniste määratlemise teel.

3.17. Seda on komisjon oma teatistes⁽¹⁾ kirjeldanud kui liikmesriikide poliitikavalikute tagajärge.

- a) Vt komisjoni vastus punktile 3.16 pädevuste jaotuse kohta liidu ja liikmesriikide vahel (ELi lepingu artikli 5 kohaselt).

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020 final, 3. märts 2010, komisjoni teatis „Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020””, 2. jagu.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 final, 2. märts 2015, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” üle peetud avaliku konsultatsiooni tulemused”, 1. jagu.

⁽¹⁾ COM(2014) 130, 5.3.2014, „Ülevaade tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” rakendamise edusammudest”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) Kõikide riiklike eesmärkide saavutamisel teadus- ja arendustegevuses saaks 2020. aastaks SKPst investeerida 2,6 %, mis on allpool ELi peamist eesmärki (3 %) ⁽¹³⁾.

3.18. Strateegia „Euroopa 2020” struktuuri järgmine tasand koosneb seitsmest juhtalgatusest. Need on jagatud kolme majanduskasvu prioriteedi vahel. Algatused ei olnud kavandatud üksikasjalike eesmärkide või näitajate kogumina. Komisjoni sõnul aitavad juhtalgatused hoopis luua raamistiku ELi ja liikmesriigi tasandil võetavale meetmele ⁽¹⁴⁾.

3.19. Kõik juhtalgatused, välja arvatud „Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika”, aitavad otseselt kaasa ühe või enama peamise eesmärgi saavutamisele ning kõiki peamisi eesmärke käsitletakse otseselt vähemalt ühes juhtalgatuses. Komisjon ei ole aga teinud eesmärkide ja juhtalgatuste seoste põhjalikku analüüsi ega kasutanud algatusi juhtimisvahendina (nt vahe-eesmärkide määramisel, algatustest regulaarsel aruandmisel jne), et edendada strateegia rakendamist.

3.20. Komisjoni sõnul leiti märtsis 2015 strateegia „Euroopa 2020” üle peetud avaliku konsultatsiooni tagasisides, et juhtalgatused olid üldiselt täitnud oma eesmärgi ning nende vastavate valdkondade meetmeid tuleb jätkata teisel kujul. Konsultatsioonile vastajate arvates tuleks juhtalgatused asendada ühtsemalt organiseeritud ja katvamate poliitikaprogrammidega ⁽¹⁵⁾.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Teadus- ja arendustegevuse eesmärgi puhul rõhutab komisjon, et Euroopa Liidu eesmärk on, et investeeringud sellesse valdkonda oleksid 2020. aastaks 3 % sisemajanduse koguproduktist. Liikmesriikide kohus on kehtestada teadus- ja arendustegevuse eesmärgid oma riigis neile endale sobival tasemel ning komisjonil on nende eesmärkide mõjutamiseks piiratud võimalused. Liikmesriikide eesmärkide saavutamise korral oleks koguinvesteering küll vaid 2,6 % SKPst, kuid seegi parandaks juba olukorda märkimisväärselt. 3 % eesmärgi saavutamise edenemist jälgitakse majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta protsessi kaudu, mille raames julgustatakse liikmesriike suurendama oma teadus- ja arendustegevuse investeeringuid.

3.18. Juhtalgatuste eesmärk oli määratleda mitu poliitilist/prioriteetset meetet strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamiseks. Nende prioriteetsete meetmetega sooviti peamiselt täiendada riigipõhistele soovitudele järgnenud struktuurireforme.

3.19. Kuna strateegia „Euroopa 2020” on valdkonnaülene strateegia, ei oleks mõistlik seostada igat eesmärki ühe juhtalgatusega ja ka vastupidi.

Esimestel aastatel pärast strateegia „Euroopa 2020” vastuvõtmist andis komisjon oma iga-aastases majanduskasvu analüüsis korrapäraselt aru edusammudest peamiste eesmärkide ja juhtalgatuste rakendamisel. Kui paljud juhtalgatused said täidetud, muutus aruandlus vähem korrapäraseks.

⁽¹³⁾ „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy”, Eurostat (2015. aasta väljaanne), lk 16, 46 ja 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 final, 3. märts 2010, 2. jagu.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final, 2. märts 2015, jagu 3.3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.21. Nagu peamiste eesmärkidegi puhul (vt punkt 3.16), on juhtalgatuste peamiseks ülesandeks toimida poliitikast ajendatud tegevuskavadena. Juhtalgatused ei ole kavandatud strateegia „Euroopa 2020” kõrgetasemeliste eesmärkide tegevuseesmärkideks muutmiseks.

11 temaatilist eesmärki

3.22. Üks ELi peamisi vahendeid strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamiseks on mitmeaastane finantsraamistik (punkt 3.7), sealhulgas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid (punkt 3.11). Käesoleva peatüki 2. osas kirjeldatakse põhjalikumalt nende fondide toimimist, sh partnerluslepinguid komisjoni ja liikmesriikide vahel ning liikmesriikide tasandi programme, mis määravad ELi vahendite kulutamise.

3.23. Struktuuride põhielemendiks liikmesriikide tasandil on 11 temaatilist eesmärki, mis peavad tagama seose strateegiaga „Euroopa 2020”. Õigusaktides sätestatakse: „Selleks et aidata kaasa liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiale, toetavad kõik Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid järgmisi valdkondlikke eesmärke”. Eesmärgid on loetletud selgituses 3.2. Temaatilised eesmärgid tuleb seejärel muuta iga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi jaoks spetsiifilisteks prioriteetideks⁽¹⁶⁾. Seda analüüsitakse täpsemalt käesoleva peatüki teises osas.

KOMISJONI VASTUSED

3.21. Komisjon ei ole kunagi soovinud kujundada strateegia „Euroopa 2020” kõrgetasemelisi eesmärke ümber tegevuseesmärkideks, vaid määrata kindlaks teatavad põhivaldkonnad, et edendada liikmesriikide reformikava ning soodustada töökohtade loomist ja majanduskasvu.

⁽¹⁶⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 9.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.24. Temaatilised eesmärgid ei ole tegevuseesmärgid, millel on asjaomased sihtarvud, vahe-eesmärgid ja näitajad. Temaatilised eesmärgid on oma olemuselt laiapõhjalised, sest hõlmavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatud valdkondi tervikuna. Temaatiliste eesmärkide ulatus on laiem kui strateegia „Euroopa 2020” (punkt 3.5) ja selle peamiste eesmärkide ja juhtalgatuste oma. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde ning temaatilisi eesmärke reguleerivate õigusaktidega ei püüta luua seost temaatiliste eesmärkide ning peamiste eesmärkide ja juhtalgatuste vahel. Kontrollikoda leidis sellise seose vaid ühes komisjoni töödokumendis⁽¹⁷⁾, mille kohaselt olid viis temaatilist eesmärki selgelt seotud viie peamise eesmärgiga, ning veel kolm olid seotud kaudselt. Ülejäänud kolm temaatilist eesmärki (nr 2, 5 ja 11 selgituses 3.2) ei olnud seotud ühegi peamise eesmärgiga. Juhtalgatustega olid komisjoni personali töödokumendis seotud neli temaatilist eesmärki, millest tulenevalt ei olnud kolmel juhtalgatusel selles dokumendis vastavat temaatilist eesmärki.

3.25. Temaatilised eesmärgid iseenesest – nagu ka peamised eesmärgid ja juhtalgatused – ei ole kavandatud selleks, et muuta need strateegia „Euroopa 2020” tähenduslikeks tegevuseesmärkideks.

KOMISJONI VASTUSED

3.24. Kõrgetasemeliste teemavaldkondade ammendava loetelu (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest toetatavad valdkonnad) eesmärk oli luua seos viie fondi (millest igal juhul on aluslepingust tulenev ülesanne) ja strateegia „Euroopa 2020” vahel. Temaatilised eesmärgid kujundatakse ümber näitajate, algse olukorra näitajate ja sihtnäitajatega erieesmärkideks iga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi programmi⁽²⁾ investeerimisprioriteetide tasandil.

Eesmärk ei olnud luua otsest seost kõigi temaatiliste eesmärkide ja peamiste eesmärkide vahel. Peamised eesmärgid on näitlikud ega kajasta strateegiat „Euroopa 2020” täielikult. Fondide tegelikku panust poliitika üldeesmärkide saavutamisse saab hinnata üksnes pärast seda, kui on hinnatud konkreetselt rahastatud meetmeid ja nende tulemusi.

Kuigi komisjoni talituste töödokumendi 2. osas ei ole mõnda juhtalgatust nimetatud, ei tähenda see, et neid ei ole võimalik temaatiliste eesmärkidega seostada. Kontrollikoja nimetatud kolm juhtalgatust on temaatiliste eesmärkidega (vastavalt nr 8, 9 ja 10) seotud. Perioodi 2014–2020 rakenduskavade alusel koostatud esialgsest hindamisest selgub, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid panustavad kõikidesse juhtalgatustesse⁽³⁾.

3.25. Temaatilised eesmärgid kajastavad strateegia „Euroopa 2020” eesmärke ja nende abil luuakse kasulike tegevuseesmärkide määratlemise raamistik Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kõikide programmide tasandil, võttes arvesse konkreetse liikmesriigi ja programmiala eripärasid.

⁽¹⁷⁾ Komisjoni talituste 14. märtsi 2012. aasta töödokument SWD (2012) 61 final, II osa: „Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi ühise strateegilise raamistiku 2014–2020 elemendid.” Viis selgelt peamiste eesmärkidega seotud temaatilist eesmärki on nr 1, 4, 8, 9 ja 10; kaudselt on seotud temaatilised eesmärgid nr 3, 6 ja 7. Temaatilised eesmärgid nr 1, 2, 3 ja 6 on seotud juhtalgatustega.

⁽²⁾ Nagu on märgitud ühissätete määruse artikli 2 punktis 34, on erieesmärk „tulemus, mille saavutamist investeerimisprioriteetid või liidu prioriteetid toetavad konkreetse riigi või piirkonna kontekstis tegevuse või meetmete kaudu prioriteedi raames.”

⁽³⁾ Juhtalgatus „Innovaatiline liit”: temaatiline eesmärk 1; juhtalgatus „Noorte liikuvus”: temaatilised eesmärgid 8 ja 10; juhtalgatus „Euroopa digitaalne tegevuskava”: temaatiline eesmärk 2; juhtalgatus „Ressursitõhus Euroopa”: temaatilised eesmärgid 4, 5 ja 6; juhtalgatus „Üleilmastumise ajastu uus tööstuspoliitika”: temaatilised eesmärgid 3 ja 7; juhtalgatus „Uute oskuste ja töökohtade tegevuskava”: temaatilised eesmärgid 8 ja 10; juhtalgatus „Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise Euroopa tegevusprogramm”: temaatiline eesmärk 9. Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt 2016. aasta eelarveprojektile lisatud töödokument.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon ei ole siiani andnud terviklikul viisil aru ELi eelarve panusest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide elluviimisesse

3.26. Käesolev osa käsitleb seda, millises ulatuses on komisjon suutnud teha järelevalvet ja anda aru ELi eelarve panuse üle (eraldi liikmesriikide riiklike vahendite panusest) strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisse. Ühtlasi võetakse arvesse järelevalve- ja aruandlussüsteemide kaht olulist tegurit: kas on olemas isevastutus strateegiliste tulemuste eest ning kas on olemas strateegia, mille abil edastatakse tulemused, võrreldes neid strateegia „Euroopa 2020” eesmärkidega.

Strateegia „Euroopa 2020” järelevalve ja aruandlus

3.27. Strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme saab mõõta tähenduslikul viisil vaid siis, kui komisjonile on kättesaadav asjakohane, usaldusväärne ja õigeaegne teave, mis on saadud töökindla tulemusjuhtimis- ja aruandlussüsteemi abil⁽¹⁸⁾. Nii see aga veel ei ole. Ka aasta tegevusaruannetes⁽¹⁹⁾, mida kontrollikoda on kontrollinud varasemates aastaaruannetes, ei ole püütud analüüsida strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme. Käesoleva peatüki 3. osas käsitletakse seda, millises ulatuses tegelevad selle küsimusega 2014. aasta tegevusaruanded.

3.27. Kaasseadusandjate määratletud raamistikuga kehtestatakse töökindel aruandlussüsteem perioodiks 2014–2020. Uue süsteemi kaudu saab alates 2016. aastast rohkem teavet edusammude kohta temaatiliste eesmärkide kaupa, mis on seotud strateegia „Euroopa 2020” eesmärkidega. See võimaldab kvalitatiivset hindamist, sest hindamisel tuleb progresseeruvalt hinnata Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panust strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisse.

Valdkondades, kus saab luua otsese seose fondide ja strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide vahel, on komisjon võtnud konkreetseid meetmeid tulemuslikkuse järelevalve süsteemi⁽⁴⁾ kehtestamiseks.

Eelmiste aastate tegevusaruanded olid seotud mitmeaastase finantsraamistikuga 2007–2013, mis töötati välja enne strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide seadmist.

⁽¹⁸⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punkt 10.32.

⁽¹⁹⁾ 2010. aasta aastaaruanne, 8. peatükk: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat; 2011. aasta aastaaruanne, 10. peatükk: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, Arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat; 2012. aasta aastaaruanne, 10. peatükk: konkurents peadirektoraat, merendus- ja kalandusajade peadirektoraat, liikuvuse ja transpordi peadirektoraat; 2013. aasta aastaaruanne, 10. peatükk: tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat, Luxembourgis asuv infrastruktuuri- ja logistikaamet.

⁽⁴⁾ Tööhõivekomitee ja sotsiaalkaitsekomitee on välja töötanud tööhõive olukorra jälgimise vahendi, mille aluseks on peamiste eesmärkidega seotud tööhõive- ja sotsiaalvaldkonna näitajate põhjalik andmebaas. Ka majanduspoliitika komiteel on LIME raames põhjalik järelevalvesüsteem, mille eesmärk on strateegia „Euroopa 2020” edusammude jälgimine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.28. Mõned strateegia „Euroopa 2020” mõjusa järelevalve- ja aruandlussüsteemi elemendid on juba olemas. Komisjoni statistikateenistus Eurostat avaldab statistilisi andmed nii ELi kui liikmesriikide tulemustest strateegia „Euroopa 2020” peamiste eesmärkide saavutamisel. Eurostati veebisaidil ajakohastatakse regulaarselt teavet eesmärkide saavutamise kohta ning vastavates aruannetes esitatakse suundumuste põhjalikum analüüs ja uuritakse peamiste näitajate arenemise tausta.

3.29. Komisjonipoolne strateegia „Euroopa 2020” läbivaatamine, mille nõukogu oleks pidanud saama märtsis 2015, on 2016. aasta alguseni edasi lükatud. Märtsis 2014 andis komisjon välja ülevaatliku teatise, et algatada avalik konsultatsioon strateegia „Euroopa 2020” kohta⁽²⁰⁾. Konsultatsiooni kokkuvõtvad tulemused ei anna aga mingit tagasisidet ELi programmide tähendusest seoses strateegiaga „Euroopa 2020”⁽²¹⁾.

3.28. Liikmesriikide aruannetes, mida komisjon Euroopa poolaasta kontekstis koostab, antakse üksikasjalik ülevaade iga liikmesriigi sotsiaal-majanduslikust olukorrast ja väljavaadetest ning sotsiaal-majandusliku arengu tagamiseks vaja olevatest tähtsaimatest meetmetest. Selle analüüsi põhjal koostatakse hiljem riigipõhised soovitusel, mille ettepaneku teeb komisjon ja mis võetakse vastu Euroopa Ülemkogul.

Läbirääkimistel oli oluline tagada, et nimetatud riigipõhised soovitusel kajastuksid perioodi 2014–2020 partnerluslepingutes ja rakenduskavades, et veelgi tugevdada kooskõla rakenduskava tasandi erieesmärkide ja strateegia „Euroopa 2020” kõrgetasemeliste eesmärkide vahel.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2, 19. märts 2014, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020” üle peetud avaliku konsultatsiooni tulemused”.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final, 2. märts 2015.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.30. Komisjon märkis eelmisel aastal oma neljandas hindamisaruandes, et programmitöö perioodi 2007–2013 puhul „ei ole võimalik välja tuua iga rahastamisprogrammi täpset panust „Euroopa 2020“ strateegia eesmärkide saavutamisse”⁽²²⁾. Komisjon avaldas 2014. eelarveaastat käsitleva viienda hindamisaruande juunis 2015⁽²³⁾. Viies hindamisaruanne sisaldab rohkem teavet strateegia „Euroopa 2020” kui selle eelkäija kohta. Aruandes on strateegiale „Euroopa 2020” pühendatud jagu, milles esitatakse kokkuvõtte strateegia eesmärkide saavutamisel tehtud edusammudest. Aruanne sisaldab ka mitmeid viiteid eri programmide panusele strateegia eesmärkide saavutamisel. Viited ei ole aga piisavad. Perioodi 2007–2013 raamistik ei võimalda anda ühtlustatud viisil aru ELi eelarve panusest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide elluviimisesse, sest raamistik kavandati enne strateegia „Euroopa 2020” heakskiitmist.

3.31. Hindamisaruanne annab seega ebatäieliku pildi ELi eelarve panusest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmisesse (vt ka punkt 3.9). Programmitöö perioodi 2014–2020 raamistikule tuginedes eeldab komisjon, et alates eelarveaastast 2017 annab hindamisaruanne paremat ja täielikuma teavet tulemuslikkuse kohta, sh ka edusammud strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmisel⁽²⁴⁾. Käesoleva peatüki teises osas tuuakse aga esile mõned küsimused, mille tõttu on komisjonil keeruline anda aru Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panuse kohta strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmisesse käesoleval programmitöö perioodil.

KOMISJONI VASTUSED

3.30. Komisjon juhtis neljandas hindamisaruandes tähelepanu sellele, et „strateegia „Euroopa 2020” on liikmesriikide ja komisjoni ühine ettevõtmine ning selle strateegia eesmärkide saavutamist mõjutavad paljud välised tegurid”. Kontrollikoda märkis 2013. aasta aastaaruande punktis 10.24, et neljanda hindamisaruandega on tehtud samm paremuse suunas, kuna üritati luua seos mitmeaastase finantsraamistiku rubriikides esitatud peamiste rahastamisprogrammide ja Euroopa 2020. aasta strateegiat puudutava olemasoleva tulemusosalase teabe vahel.

Viendas hindamisaruandes viitab komisjon ELi eelarve piiratud mahule võrreldes ELi avaliku sektori kogukuludega ja mitmesugustele välistele teguritele, mille kaasabil strateegia „Euroopa 2020” eesmärgid saavutatakse.

Komisjon kohustub andma aru sellest, kuidas ELi eelarve on strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele kaasa aidanud. See (eeskätt ELi eelarve mõju eraldamine liikmesriikide eelarvete ja väliste tegurite mõjust) on keeruline ülesanne (vt ka komisjoni vastus punktile 3.1).

3.31. Perioodi 2007–2013 programmide aruandluskord kehtestati enne strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide püstitamist. Seega pole mõistlik nüüd eeldada, et hindamisaruanne annab täieliku ülevaate ELi eelarve panusest strateegiasse „Euroopa 2020”.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final, 26. juuni 2014: „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta”.

⁽²³⁾ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta (COM(2015)313 final, 26.6.2014). Aluslepingu kohaselt (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 318 ja 319) peab komisjon esitama vastava aruande, mis on osa tõendusmaterjalist, mille alusel parlament annab igal aastal heakskiidu komisjoni tegevusele eelarve täitmisel.

⁽²⁴⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 10.25 ja komisjoni vastus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Isevastutus ja pühendumine

3.32. Selleks, et strateegia „Euroopa 2020” oleks edukas, peavad need, kelle suhtes strateegia eesmärgid kehtivad (liikmesriigid ja EL), võtma täieliku vastutuse. Lissaboni strateegia läbivaatamisel selgus, et strateegia mõjusust takistab sidusrühmade selge pühendumise puudumine. Kõrgetasemelise töörühma aruandes järelitati, et „pühendumise puudumine nii riiklikul kui Euroopa tasandil tähendab, et [—] kasu ei ole saavutatud ning esineb vastuolusid ja kooskõlastamatust” ⁽²⁵⁾. Lissaboni strateegia hindamisel jõuti sarnasele järeldusele: „rakendamine kannatas varieeruva isevastutuse tõttu” ⁽²⁶⁾.

3.33. Strateegia „Euroopa 2020” puhul on komisjon püüdnud edendada sidusrühmade suuremat isevastutust ning pühendumist strateegia eesmärkidele. Strateegia käivitamisel avaldatud teatis sisaldab ülesandeid käsitlevat osa, milles määratletakse Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu, komisjoni, Euroopa Parlamendi, riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste, sidusrühmade ning kodanikuühiskonna rollid ⁽²⁷⁾.

3.34. Nagu varemgi, pärineb perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku puhul suur osa teabest ELi eelarve panuse kohta strateegiasse „Euroopa 2020” endiselt liikmesriikidelt (vastavalt jagatud eelarve täitmise põhimõtetele). Seega on vaja pühendumist kõikidelt tasanditelt (liikmesriigid ja EL), tagamaks, et järelevalveks ja aruandluseks on kättesaadav kvaliteetne teave. Sellise tulemusjuhtimis- ja aruandlussüsteemi mõjus rakendamine võtab aega. Asjaomase süsteemi mõnda elementi analüüsitakse käesoleva peatüki teises osas. Kui süsteem on paigas, peaks see võimaldama komisjonil võtta vastutus usaldusväärse finantsjuhtimise ja aasta tegevusaruannetes esitatud peadirektorite iga-aastastes kinnitustes sisalduvate poliitikaeesmärkide saavutamiseks ELi eelarvest tehtavate kulutuste eest ⁽²⁸⁾.

3.34. Nagu komisjon oma vastuses Euroopa Kontrollikoja 2013. aasta aruande 10. peatüki 3. soovitusel juba märkis, tuleb eristada peadirektorite otseseid kohustusi ühest küljest rahastamisprogrammide haldamisel ja eelarve rakendamisel ning teisest küljest poliitilisi saavutusi, nagu näiteks rahastamisprogrammide mõju. Viimati nimetatud on kohustus ka kaasseadusandjatele, kes aitavad kaasa programmide kavandamisele ja võtavad need vastu, ning liikmesriikidele, kes sageli mängivad otsustavat rolli programmide rakendamisel. Lisaks mõjutavad programmide üldist tulemuslikkust paljud muud majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid, mis ei ole kaugeltki peadirektorite kontrolli all.

Seega arvab komisjon, et peadirektorite esitatav kinnitav avaldus peaks edaspidigi keskenduma juhtimis- ja finantsküsimustele, mis on täielikult kooskõlas komisjoni finantsvastutusega ELi eelarve rakendamisel. Koondatakse vastuvõtmisega võtab komisjon üldise vastutuse ELi eelarve täitmise eest.

⁽²⁵⁾ „Vastamisi väljakutsega: majanduskasvu ja tööhõivet käsitlev Lissaboni strateegia”, lk 40.

⁽²⁶⁾ SEK(2010) 114 final, 2. veebruar 2010, lk 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final, 3. märts 2010, jagu 5.2.

⁽²⁸⁾ Tulemuslikkuse küsimused praegu peadirektorite iga-aastastes kinnitustes ei sisaldu. Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 10.65 ning 3. soovitus koos komisjoni vastusega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2. OSA. STRATEEGIA „EUROOPA 2020” EESMÄRKIDE KAJASTUMINE LIIKMESRIIKIDE PARTNERLUSLEPINGUTES JA PROGRAMMIDES

3.35. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide õige kasutamine on oluline ELi püüdlustes strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmisel (punkt 3.11). ELi ja liikmesriikide vahelised partnerluslepingud on Euroopa struktuuri ja investeerimisfondide raamistiku keskmeks. Partnerluslepingutes antakse ülevaade iga liikmesriigi arenguvajadustest ja iga investeerimisfondi puhul esitatakse kokkuvõtte iga valitud temaatilise eesmärgi jaoks kavandatud peamistest tulemustest⁽²⁹⁾. Partnerluslepingute alusel koostavad liikmesriigid iga fondi (või fondide) programmid, milles on määratletud asjaomase riigi või piirkonna prioriteedid.

3.36. Strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamiseks on vaja, et partnerluslepingud keskenduksid tulemuslikkusele, mitte lihtsalt saadaolevate rahaliste vahendite ärakasutamisele. Komisjon peab tegema järelevalvet ja andma regulaarselt aru sellest, millises ulatuses aitavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid kaasa strateegia Euroopa 2020 eesmärkide saavutamisele. Elkoige peab komisjon koostama strateegilised aruanded (aastateks 2017 ja 2019) Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panuse kohta strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel⁽³⁰⁾.

3.37. Selles osa uuritakse seega, kas:

- a) viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ühendamise partnerluslepingutes ja programmides on saadud kasu (punktid 3.39–3.43);
- b) liikmesriigid on jaganud strateegia „Euroopa 2020” partnerluslepingute ja programmide tasandil temaatiliste eesmärkide kaudu loogiliselt tegevuselementideks, mis võimaldavad komisjoni juhtidel teha järelevalvet ja anda aru ELi eelarve panuse kohta strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel (punktid 3.44–3.48);
- c) Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ühiste näitajate kasutuselevõtt lihtsustab tõenäoliselt tulemuslikkuse alast aruandlust (punktid 3.49–3.56);
- d) liikmesriigid keskenduvad partnerluslepingutes ja programmides tulemustele (punktid 3.57–3.60);
- e) uus tulemusraamistik motiveerib liikmesriike tulemusi saavutama (punktid 3.61–3.65).

3.35. Komisjon viitab punktile 3.1 antud vastusele. ELi eelarve on kõigest üks ELi vahend strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisse panustamisel.

⁽²⁹⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artiklid 15–17.

⁽³⁰⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 53.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.38. Kontrollikoda tugines õigusraamistiku analüüsile ning viiest partnerluslepingust koosneva valimi⁽³¹⁾ kontrollimisele, kusjuures igale partnerluslepingule vastas üks programm⁽³²⁾. Sel aastal uuriti neid dokumente Poolas ja Portugalis, koostöös nende liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega. Koostöö hõlmas paralleelselt audititööd, kavandamisdokumentide ja leidude vahetamist ning selles valdkonnas saadud teadmiste ja kogemuste jagamist.

Viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ühendamise potentsiaalseid eeliseid ei ole täielikult ära kasutatud

3.39. Perioodi 2014–2020 puhul on uudseks lahenduseks viit Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ühendav katusmäärus (tuntud ka kui ühissätete määrus)⁽³³⁾ ja iga liikmesriigi jaoks on viie fondi kavandatud kasutamine kindlaks määratud ühes partnerluslepingus. Selle eesmärgiks oli lihtsustada ja ühtlustada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamist, tagada valdkondadeülene täiendavus ja edendada koostööt.

Lihtsustatud ja ühtlustatud lähenemisviis

3.40. Nagu varem märgitud, on õigusaktide paketi üldine struktuur endiselt keerukas. Tasandeid on mitu (ühissätted, üldsätted, fondispetsiifilised sätted, delegeeritud õigusaktid, rakendusaktid, komisjoni suunised). Mõnel juhul võivad riiklikud õigusaktid moodustada täiendava tasandi⁽³⁴⁾.

3.38. Vt ka komisjoni vastus punktile 3.28.

⁽³¹⁾ Saksamaa, Prantsusmaa, Läti, Poola ja Portugal.

⁽³²⁾ Prantsusmaa: ESF – Alsace; Saksamaa – Saksi-Anhalt; Poola: ESF ja ERF koos – Podkarpackie vojevoodkond; Portugal: ESF inimkapital; Läti: ESF, EDF ja Ühtekuuluvusfond koos – tööhõive ja majanduskasv.

⁽³³⁾ Määrus (EL) nr 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Vt ka kontrollikoja arvamus nr 7/2011 ettepaneku kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT C 47, 17.2.2012), punkt 5 (<http://eca.europa.eu>). Neid leide kinnitas ka siseauditi talitus („IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds“).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.41. Perioodi 2007–2013 partnerluslepingute ekvivalent (riiklikud strateegilised võrdlusraamistikud) hõlmas ühtekuuluvuse valdkonna fonde: Ühtekuuluvusfondi, ERFi ja ESFi⁽³⁵⁾. Perioodi 2014–2020 partnerluslepingutega lisati veel kaks fondi, EAFRD ja EMKF. Ühised sätted hõlmavad kõikide fondide suhtes kohaldatavaid eeskirju, mis katavad valdkondi nagu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele antava liidu toetuse põhimõtted, strateegiline lähenemisviis, järelevalve jne. Mõned ühissätete määruse osad kehtivad aga ainult ühtekuuluvuse valdkonna fondide puhul, jättes kõrvale EAFRD ja EMKFi. Näiteks on ühissätete määruks konkreetseid eeskirjad kavandamiseks, mis hõlmab vaid ühtekuuluvuse valdkonna fonde.

3.42. Programmide tasandil saab ühendada ainult ühtekuuluvuse valdkonna fonde (nagu mitmest fondist rahastatavad programmid). Perioodil 2007–2013 võisid seda teha vaid Ühtekuuluvusfond ja ERF. Fondide kasutamist reguleerivad eeskirjad on fondist sõltuvalt erinevad, eelkõige ühtekuuluvuse valdkonna fondid ja EAFRD/EMKF. Erinevused on märgatavad ka selles, kuidas ühtekuuluvuse valdkonna fondid ja EAFRD/EMKF fondid oma eesmärgi struktureerivad (vt punkt 3.45).

Täiendavus ja koostoime edendamine

3.43. Kuna partnerlusleping on ainus võimalus kõiki viit Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi koos käsitleda, tuleks lepingus määratleda fondide vaheline täiendavus ja koostoime. Partnerluslepingute valimi kontrollimisel leidis kontrollikoda vähe tõendeid selle kohta, et liikmesriigid rakendavad täiendavuse ja koostoime eesmärgi. Lisaks ei olnud ka kontrollitud programmides kuigi palju kasulikku teavet täiendavuse ja koostoime kohta. Näiteid täiendavusest ja koostoimest oli vähe ja needki olid ebaselged. Puudusid tegevussuunised selle kohta, kuidas saavutada valdkondadeüleline täiendavus ning edendada koostoimet viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi kasutamisel partnerluslepingute ja programmide raames.

KOMISJONI VASTUSED

3.41. Ka muude oluliste elementide (nt kavandamise, hindamise ja rahastamiskõlblikkuse eeskirjad) puhul kehtivad ühised eeskirjad kõigis Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides.

3.42. Lisaks komisjoni punktide 3.41 antud vastusele on Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) rakendussüsteemi eeskirjad samad, mis ühissätete määruse neljandas osas kirjeldatud Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Ühtekuuluvusfondi puhul.

3.43. Partnerluslepingus nõutakse kirjeldust, kuidas on tagatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vaheline kooskõlastamine. Programmid peavad sisaldama täpsemaid mehhanisme kooskõlastamise tagamiseks.

⁽³⁵⁾ EAFRDd ja EMKFi käsitlesid eraldi lepingud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Strateegiat „Euroopa 2020” ei jagata temaatiliste eesmärkide kaudu süstemaatiliselt tegevuselementideks partnerluslepingute ja programmide tasandil

3.44. Viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ühendamise ühes partnerluslepingus peaks komisjoni arvates muutma aruandluse viie fondi panuse valdkonnaüleste temaatiliste eesmärkide saavutamisel lihtsamaks nii komisjoni kui liikmesriikide jaoks⁽³⁶⁾. Käesoleva peatüki esimeses osas märgiti, et temaatilised eesmärgid ei ole kavandatud selleks, et võtta need üle strateegia „Euroopa 2020” tähenduslikeks tegevuseesmärkideks, vaid pigem selleks, et luua seos strateegiaga ning struktureerida partnerluslepingutes ja programmides esitatud teavet (punktid 3.22–3.25). Käesolevas osas uuritakse, kas strateegia „Euroopa 2020” on partnerluslepingute ja programmide tasandil temaatiliste eesmärkide kaudu loogiliselt tegevuseesmärkideks jagatud (eesmärgid, nendega seotud näitajad, vahe-eesmärgid ja sihid), mis võimaldaks juhtidel teha järelevalvet ja anda aru Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panusest strateegia eesmärkide saavutamisse.

3.45. 11 ühist temaatilist eesmärki (punkt 3.23) ei rakendata kõigi viie fondi puhul otse ja järjepidevalt ega sellest tulenevalt ka programmide puhul, mis fondidest toetust saavad. Ühtekuuluvusvaldkonna fondide puhul toimivad temaatilised eesmärgid struktuurielemendina, sest neid toetab otse asjaomastes määrustes nõutav eesmärkide hierarhia. EAFRD/EKMF-i fondid kasutavad aga teistsugust struktuuri. Kõige kõrgemal tasandil peavad need toetama liidu eesmarke, kuid õigusaktides ei ole määratletud, kuidas on need prioriteedid seotud temaatiliste eesmärkidega. Õigusraamistikuga luuakse küll üldine seos EAFRD/EKMF-i fondide ja strateegia „Euroopa 2020” vahel, kuid fondide struktureerimiseks ei kasutata temaatilisi eesmarke. Selgituses 3.3 esitatakse kokkuvõtte fondide kasutatavatest eri struktuuridest.

3.44. Temaatiliste eesmärkide rolli ja ülesannete teemal viitab komisjon oma vastusele punktile 3.24. Temaatilised eesmärgid on vahendid, mis aitavad fondide (ja nende aluslepingust tulenevate ülesannete) puhul keskenduda strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele. Samas ei ole strateegia „Euroopa 2020” rakendamine rahastamisprogrammide ainus eesmärk.

3.45. See on kooskõlas nimetatud fondide ülesannetega.

Maaelu arengu prioriteedid kujutavad endast maaelu arengu poliitika konkreetse konteksti paigutatud temaatilisi eesmarke.

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) õigusraamistikus on sätestatud selge seos: strateegia „Euroopa 2020” saavutamisse panustamine toimub kuue eesmärgi kaudu, mis on jagatud tähelepanu all olevateks valdkondadeks. Seda nõuet kajastatakse täielikult EAFRD programmide struktuuris. Eesmärkide ja tähelepanu all olevate valdkondade sihtide saavutamise edenemist jälgitakse iga-aastaste rakendamisaruannetega. Temaatilistele eesmärkidele vastavuse saavutamiseks on juhenddokumentidele lisatud vastavustabelid.

Liidu EKMF-i prioriteedid ja nende seosed temaatiliste eesmärkidega on esitatud nii ühises strateegilises raamistikus kui ka programmitöö tasandil, kasutades EKMF-i eksperdirühma 2014. aasta kohtumistel liikmesriikidega arutatud sekkumisloogikat.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 final, 1. osa, 29. juuni 2011, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve”, jagu 5.2, ja SWD (2012) 61 final, II osa, 14. märts 2012, jagu 1.3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.3. selgitus. Õigusraamistikule tuginev ühtekuuluvusvaldkonna fondide ja EAFRD/EKMF-i fondide eesmärkide hierarhia

ESF/ERF/Ühtekuuluvusfond: temaatilised eesmärgid -> investeerimisprioriteedid -> erieesmärgid -> tegevuste liigid.

EAFRD: liidu maaelu arengu prioriteedid -> tähelepanu all olevad valdkonnad -> meetmed.

EKMF: liidu prioriteedid seoses kalanduse ja vesiviljeluse säästva arenguga -> erieesmärgid -> meetmed.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.3. Õigusraamistikule tuginev ühtekuuluvuse valdkonna fondide ja EAFRD/EKMF-i fondide eesmärkide hierarhia

EAFRD. Nagu on selgitatud komisjoni vastuses punktide 3.45 ja nagu muu hulgas nähtub perioodi 2014–2020 strateegilise kavandamise suunistest, on EAFRD eesmärgid ja tähelepanu all olevad valdkonnad seotud strateegiaga „Euroopa 2020” ja temaatiliste eesmärkidega.

EKMF. Kuigi EKMF-i erimääruses on liidu prioriteedid seotud erieesmärkide ja seejärel fondi meetmetega, kajastab sekkumislõugika (mida on kasutatud kavandamisel ja mida esitleti liikmesriikidele EKMF-i eksperdirühma kohtumisel 25. juunil 2014) järgmist eesmärkide hierarhiat: temaatilised eesmärgid -> liidu prioriteedid seoses kalanduse ja vesiviljeluse säästva arenguga -> erieesmärgid -> meetmed.

3.46. Kõik partnerluslepingud ja neli viiest kontrollikoja kontrollitud programmist kasutasid teabe struktureerimiseks temaatilisi eesmärke. Ühe kontrollitud programmi puhul see nii ei olnud (EAFRD programm Saksamaal). Programm kajastas õigusaktide nõudeid ning viitas vaid möödaminnes temaatilistele eesmärkidele. Antud programmi puhul ei olnud võimalik teha kindlaks seost Saksa partnerluslepingus esitatud temaatiliste eesmärkide ning programmi eesmärkide ja tähelepanu all olevate valdkondade vahel. Isegi komisjoni suuniste vastavustabeli abil (milles esitatakse prioriteetide ja temaatiliste eesmärkide vaheline seos) oli keeruline koguda teavet temaatiliste eesmärkide kaupa, sest neljandal prioriteedil on kaks seonduvat temaatilist eesmärki. Kontrollikoda tuvastas selle probleemi Saksamaa puhul, kuid see on probleemiks kõikide EAFRD programmide juures.

3.46. Nagu märgitud, on 11 temaatilist eesmärki vastavuses EAFRD eesmärkide/tähelepanu all olevate valdkondadega. Vt ka komisjoni vastus punktide 3.45.

EAFRDs on eraldi tulemusnäitajad, mis võimaldavad luua seoseid individuaalsete temaatiliste eesmärkidega. Seega saab tulemusi temaatiliste eesmärkide kaupa koondada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.47. Partnerluslepingud peavad sisaldama liikmesriikide peamiste eesmärke (punkt 3.17). Kõik kontrollikoja läbi vaadatud lepingud neid ka sisaldasid. Kontrollitud programmide olid riiklikud eesmärgid temaatiliste eesmärkide kaudu tegevuseesmärkideks jagatud ainult Poola puhul.

3.48. Portugal ja Läti olid oma partnerluslepingutes määranud kindlaks tegevuseesmärgid, mida nad kasutasid kontrollikoja läbi vaadatud programmide puhul. Tegevuseesmärgid ei olnud aga otseselt seotud riiklike peamiste eesmärkidega.

Ühiste näitajate kasutuselevõtt iga fondi puhul on oluline samm, kuid kavandamises esineb puudusi

3.49. Selleks, et komisjon saaks teha tulemuste koondhindamise ELi tasandil (sh strateegia „Euroopa 2020” kohta) on vaja ühiseid näitajaid, muu hulgas tulemusnäitajaid, mis oleksid ühised kõikide fondide jaoks ning mida kõik liikmesriigid järjepidevalt kasutaksid. Näitajatega peaksid kaasnema vaheesmärgid ja sihtarvud. Eelmise mitmeaastase finantsraamistiku perioodil nõudsid ühiseid näitajaid ainult ESF ja EAFRD. Perioodiks 2014–2020 kehtestatakse määrustega ühised näitajad kõigi viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi jaoks.

3.50. See on oluline samm tulemuslikkusele keskendumise edendamisel. Kontrollikoja analüüs (allpool) näitab aga, et ühiste näitajate süsteemi kavandamise mõned elemendid seavad ohtu näitajate kasulikkuse ja asjakohasuse, piirates seeläbi komisjoni suutlikkust koguda tulemuslikkuse alast teavet.

KOMISJONI VASTUSED

3.47. Peamistele eesmärkidele viitamine partnerluslepingutes põhineb komisjoni suunistel. Liikmesriigid otsustavad ise, kuidas eesmarke täiendavateks tegevuseesmärkideks jaotada. Konkreetsed tegevuseesmärgid kehtestatakse koos vastavate sihtidega programmitasandil.

3.49. Kõigil viiel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondil on oma ülesanded, mis tulenevad aluslepingust, ja fondid on välja töötatud eri tüüpi projektide ja investeringute jaoks. Seega oleks raske töötada välja ühiste näitajate ühtset kogumit. Kõikidele näitajatele on määratud sihid ja tulemusraamistikus sisalduvatele näitajatele on määratud vaheesmärgid.

Komisjon toetas ERFi ja Ühtekuuluvusfondi puhul ühiste põhinäitajate vabatahtlikku kasutamist ja 2013. aastaks andsid kõik liikmesriigid nende kohta aru. Ühiste näitajate kohustuslikkuse nõue perioodil 2014–2020 põhineb perioodil 2007–2013 saadud kogemusel. Tulemuslikkuse koondseiret ELi tasandil saab arvutada ka eesmärkide saavutamise määra kaudu.

Komisjon koostab 2015. aasta lõpuks läbirääkimiste tulemusi käsitleva aruande, mis sisaldab analüüsi programmitöö perioodi 2014–2020 jooksul saavutatavatest ühistest eesmärkidest.

3.50. Vt komisjoni vastused punktidele 3.51–3.56.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.51. Õigusaktide kohaselt ei pea liikmesriigid oma programmidesse⁽³⁷⁾ ühiseid näitajaid lisama. Komisjoni tulemuslikkuse alane aruandlus aga põhineb just ühistel näitajatel (näiteks komisjoni juhtimiskavad ja ühtekuuluvuse valdkonna fondide aasta tegevusaruanded põhinevad ühistel näitajatel). Seega on oht, et ühiste näitajate ebajärjepidev kasutamine mõjutab negatiivselt ka komisjoni aruandluse kvaliteeti.

3.52. Kõikidel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidel on ühised väljundinäitajad. Seevastu ühised tulemusnäitajad on vaid kolmel fondil⁽³⁸⁾. Lisaks ei ole mõned EAFRD puhul tulemusnäitajateks liigitatud näitajad seda tegelikkuses mitte (vt selgitus 3.4). Seega on komisjonil teatud fondide tulemuste kohta keeruline teavet koguda.

KOMISJONI VASTUSED

3.51. Määrusega on ette nähtud, et kui ühiseid väljundnäitajaid saab kasutada (st kui need on asjakohased), tuleb neid kasutada ja komisjon on seda läbirääkimistel nõudnud. Liikmesriigid peavad andma aru kõigi ühiste näitajate kohta. Seega hõlmab komisjoni aruandlus ühiste näitajate nende tulemuslikkust kõigis asjakohastes programmides.

Väljund- ja tulemusnäitajate kasutamine on kohustuslik. Liikmesriigid peavad igal aastal esitama ka aruande edusammudest kõigi programmis seatud eesmärkide saavutamise kohta (sõltumata sellest, kas tegemist on ühiste näitajatega või ei). Nii saab komisjon hinnata tehtud edusamme igal aastal.

3.52. ERFil ja Ühtekuuluvusfondil ei ole ühiseid tulemusnäitajaid erinevuste tõttu nende toetatavate investeeringutüüpide ulatuses ja muutustes, mida programmidega soovitakse saavutada. Komisjon hindab tulemusi ja annab nende kohta aru, kuid see ei toimu andmete lihtsa koondamise teel, kuna komisjon pole seda kunagi kavatsenud ega pea seda mõistlikuks tulemuste erinevuse tõttu.

EAFRD puhul on kõigis maaelu arengukavades kasutatavad ühised näitajad määratletud rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 IV lisas.

Ühiste tulemusnäitajate alla kuuluvad sihtnäitajad kajastavad pragmaatiliselt seda, mida kõik liikmesriigid saavad järelevalvesüsteemi kaudu eelnevalt kvantifitseerida, mõõta, koguda ja kättesaadavaks teha. Seega ei tuleks sihtnäitajaid käsitleda eraldiseisvana, vaid kooskõlas õigusraamistikus sätestatud tulemusnäitajate kogumiga.

Kuigi alati jääb parandamisruumi, tuleb näitajate puhul kaaluda kulutõhusust, sest näitajate määratlemise ja järelevalvega kaasnevad kulutused. Üldsüsteemi näitajad peavad olema rakendatavad, st andmed peavad olema reaalselt olemas.

Vt ka komisjoni vastus selgitusele 3.4.

⁽³⁷⁾ Erandiks on noorte tööhõive algatus ja EAFRD.

⁽³⁸⁾ Ühtekuuluvusfondil ja ERFil ühised tulemusnäitajad puuduvad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.4. selgitus. Näited EAFRD näitajatest, mis on ebakorrektselt liigitatud tulemusnäitajateks

Näitaja „Maaelu arengu programmidest ümberkorraldamiseks või moderniseerimiseks toetust saanud põllumajandusettevõtete protsent” mõõdab toetusesaajate arvu, mis on toetuse eraldamise väljund, mitte tootmise tõhustamisel saavutatud edu, mis oleks tulemus.

Näitaja „Kohalike arengustrateegiatega hõlmatud maaelanikkonna protsent” puhul esitatakse nende inimeste arv, kelle jaoks arengustrategia loodi, selle asemel, et keskenduda strateegia rakendamise tulemusena tehtud edusammudele.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.4. Näited EAFRD näitajatest, mis on ebakorrektselt liigitatud tulemusnäitajateks

Põllumajandusettevõtete protsent. Nagu on märgitud komisjoni vastuses punktile 3.52, peavad poliitika järelevalveks ja analüüsiks kasutatavad näitajad olema rakendatavad, mis seab teatud piirangu näitajatele, mida saab alles jätta.

See hõlmab ühiste näitajate kogumit väljundi, tulemuse, mõju ja konteksti tasandil. Neid näitajaid kasutatakse koondandmete kogumisel ELi tasandil, mitte ainult väljundite, vaid ka tulemuste osas.

Siin viidatud esimene näitaja ei ole kõigest väljundnäitaja, vaid osakaal elanikkonnast, keda nimetatud toetus mõjutab. See võimaldab hinnata maaelu arengukava eesmärkide saavutamise mahtu ja ulatust: kui investeerimistoetust saab 38 % põllumajandusettevõtetest, on tulemus väga erinev sellest, kui toetust saab näiteks 0,5 % põllumajandusettevõtetest. Samas on tunnistatud, et see sihtnäitaja eraldi ei anna piisavat ülevaadet maaelu arengukava või maaelu arengu poliitika kogupanusest põllumajandusettevõtete konkurentsivõime arendamisesse. Ühine järelevalve- ja hindamissüsteem sisaldab seepärast ka kohustuslikku täiendavat ühist tulemusnäitajat „põllumajandusliku toodangu muutus toetatud põllumajandusettevõtetes aasta tööühiku kohta”. Seda näitajat on keerukam hinnata, kuna selleks läheb vaja rohkem andmeid põllumajandusettevõtte tasandil, aga ka võrdlust samalaadsete põllumajandusettevõtetega, kes toetust ei saa, et hinnata maaelu arengukavaga seotud sekkumise lõpptulemust. Seega hinnatakse seda näitajat mitte järelevalve, vaid hindamise kaudu, kusjuures hindamine ei toimu igal aastal, vaid kolmes programmitöö tsükli punktis (2017., 2019. aastal ja järelhindamine).

Hõlmatud maaelanikkonna protsent. See näitaja viitab asjaomase elanikkonna osakaalule, mitte inimeste arvule ja annab seega teavet hõlmatavuse ulatuse kohta. Seda näitajat tuleks käsitleda koosmõjus näitajaga R24/T23 (toetatud projektides loodud töökohtade arv (Leader)).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.53. Kohaldatavad ühised näitajad peaksid võimaldama andmete koondamist iga fondi siseselt. Selleks aga, et anda aru näiteks edusammudest strateegia „Euroopa 2020” peamiste eesmärkide täitmisel, on vaja andmeid rohkem koondada (sh eri fondide tulemused). Ainult Ühtekuuluvusfond ja ERF kasutavad samu ühiseid näitajaid (Ühtekuuluvusfondi näitajad on ERFi kasutavate näitajate alarühm).

3.54. Teemaatilised eesmärgid (punkt 3.23) peaksid siduma fondid ja strateegia ning seega kehtima kõigi viie fondi puhul. Ühised näitajad ei ole otse seotud teemaatiliste eesmärkidega. Kuna ühised näitajad ei ole ühised kõigi viie fondi jaoks, ei lihtsusta see teabe koondamist teemaatiliste eesmärkide tasandil.

3.55. Määrustes sätestatakse eri fondidele erinevad nõuded seoses lähtenäitajad, vahe-eesmärkide ja sihtarvudega⁽³⁹⁾. Lähtenäitajaid iga kord ei nõuta ning vahe-eesmärke nõutakse vaid nende näitajate puhul, mis on osa tulemusraamistikust (seda käsitletakse järgmises osas). Sihtarvud ei pea alati olema kvantifitseeritud. Ilma vahe-eesmärkideta ei ole võimalik tulemuslikkust mõõta enne eesmärkide saavutamise tähtpäeva, mis on aastal 2023, kolm aastat pärast praeguse programmitöö perioodi lõppu.

3.56. Tulemuslikkuse edendamiseks peavad eesmärkides olema tasakaalus ambitsioon ja realism. Kontrollitud viiest programmist mõne puhul osutuvad mitmed eesmärgid eba-
piisavalt motiveerivaks.

KOMISJONI VASTUSED

3.53. Kuna fondid on suunatud mitmesuguste investeeringute toetamiseks, ei saa tõenäoliselt kõigi fondide puhul kasutada samu ühiseid näitajaid (vt komisjoni vastus punktile 3.49). Oluline on märkida, et liikmesriigid annavad aru edusammudest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel aastatel 2017 ja 2019, väljendades kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panust valitud teemaatiliste eesmärkide saavutamisse. Komisjon koostab strateegilise aruande, mis võtab kokku kõik eduaruanded. Hinnatakse ka fondide panust iga prioriteedi eesmärkide saavutamisse.

3.54. Ühtekuuluvuspoliitika fondide puhul antakse näitajate kohta aru prioriteetsete suundade ja erieesmärkide kaupa, seepärast on need seotud teemaatiliste eesmärkidega. EAFRD kohta vt komisjoni vastus punktile 3.45.

3.55. Komisjon teeb järelevalvet väljund- ja tulemusnäitajate ulatuse üle igal aastal. Eelkõige jälgitakse programmide tulemuste saavutamise edenemise tulemuslikkust tulemusraamistikuga, mis hõlmab väljundnäitajate vahe-eesmärke. Tehes järelevalvet edusammude kohta igal aastal alates 2016. aastast (noorte tööhõive algatuse puhul 2015. aastast), saab komisjon jälgida programmide eesmärkide saavutamise edenemist ja seega otsustada, kas oodatavate tulemuste saavutamiseks püsitakse graafikus.

Algse olukorra näitajate kasutamist käsitlevad erinevad nõuded sõltuvad näitajate tüübist (väljund- või tulemusnäitajad). ESFi puhul on algse olukorra väljundnäitajate väärtus näitajate tüübi tõttu null. Kuid tulemusnäitajate puhul ei pruugi algse olukorra näitajad olla alati kättesaadavad ja selleks on sätestatud kord, kuidas neid hiljem rakendamise kogemuse põhjal kindlaks teha.

3.56. Komisjon püüdleb programmiläbirääkimistel saavutada õiget tasakaalu püstitavate eesmärkide osas.

⁽³⁹⁾ Ühtekuuluvusfond: määrus (EL) nr 1300/2013, artikkel 5; ERF: määrus (EL) nr 1301/2013, artikkel 6; ESF: määrus (EL) nr 1304/2013, artikkel 5; EAFRD: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487), artikkel 69; ja EMKF: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 508/2014 (ELT L 149, 20.5.2014, lk 1), artikkel 109.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Tulemustele keskendumist tuleks parandada, eriti partnerluslepingute puhul

3.57. Nagu kontrollikoda märkis 2012. aasta aastaaruandes, on keeruline saada häid kvalitatiivseid tulemusi rahastamiskavade, mille puhul vahendid on liikmesriikide vahel eelnevalt ära jaotatud ning vahendite kasutamise suutlikkus on kaudne eesmärk⁽⁴⁰⁾. Komisjon määratleb oma vastuses üheks perioodil 2014–2020 selle puuduse kõrvaldamisel oluliseks teguriks tõhustatud sekkumisloogika⁽⁴¹⁾: see tähendab, et liikmesriigid peaksid esmalt pühenduma kavandatud tulemustele ning alles seejärel kaaluma, kus ja kuidas vahendeid kasutada. Kontrollikoda kontrollis seetõttu partnerluslepingute ja programmide valimit, et näha, kas liikmesriigid olid pühendunud kavandatud tulemustele.

3.58. Liikmesriigid peavad oma partnerlepingutes ja programmides järgima eeltoodud sekkumisloogikat. Kõikides kontrollitud partnerluslepingutes ja programmides määratleti eelnevalt vajadused ning alles seejärel analüüsiti, kuidas ja millele ELi vahendeid kulutada.

3.59. Kontrollitud partnerluslepingutes ei keskendutud aga piisavalt tulemustele. Liikmesriigid peavad eeldatavad tulemused määratlema partnerluslepingutes⁽⁴²⁾ ja programmides. Kontrollitud viies partnerluslepingus olid liikmesriigid tulemused määratlenud, kuid neist kolme puhul⁽⁴³⁾ olid üle poole eeldatud tulemustest ebaselged. Lisaks olid määratletud tulemused esitatud kvalitatiivselt ning muutuse suurust ei olnud mainitud. Heaks näiteks kvantifitseeritud tulemuseesmärkidega temaatilisest eesmärgist on „vähese CO₂-heitega majandusele ülemineku toetamine” (nr 4 selgituses 3.2). Tõenäoliselt on põhjuseks asjaolu, et see konkreetne temaatiline eesmärk on otse seotud ühega peamistest eesmärkidest, mida toetab õiguslikult siduv raamistik (punkt 3.16).

3.57. *Sekkumisloogika eesmärk on luua seos tegevuste ja sekkumise oodatava mõju (väljundid, panus tulemuste saavutamisse) vahel, et vastata kindlaks tehtud vajadustele ja oletustele, mis selgitavad, kuidas tegevused viivad soovitud tulemuseni sekkumise kontekstis.*

3.58. *Õigusraamistiku kohaselt kasutavad liikmesriigid sekkumisloogikat programmide tasandil, mitte partnerluslepingu tasandil.*

3.59. *Õigusaktidega nõutakse kokkuvõtet peamistest tulemustest partnerluslepingu tasandil.*

⁽⁴⁰⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punkt 10.4.

⁽⁴¹⁾ Komisjoni vastus kontrollikojale 2012. aasta aastaaruandele, punkt 10.3.

⁽⁴²⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 15 sätestab, et partnerluslepingud peavad iga temaatilise eesmärgi kohta esitama peamiste eeldatavate tulemuste kokkuvõtte.

⁽⁴³⁾ Saksamaa, Prantsusmaa ja Läti.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.60. Kontrollikoja kontrollitud programmide tasandil seadsid liikmesriigid kvantifitseeritavaid tulemuseesmärke. Saksa maal kontrollitud EAFRD programmi puhul piirdus see aga ühega kuuest prioriteedist.

Puudused tulemusraamistiku kavandamisel

3.61. Tulemusreservi puhul hoitakse väikest osa ELi liikmesriikidele eraldatavatest vahenditest varuks ja need tehakse kättesaadavaks alles siis, kui on saavutatud edu teatud eesmärkide täitmisel. Tulemusreserv on liikmesriikidele põhiliseks motivaatoriks, et jätkata tulemuslikkusele keskendumist pärast programmide käivitamist. Seega on tulemusreservi selgituses 3.5 kirjeldatud tulemusraamistiku üks peamisi elemente.

3.5. selgitus. Tulemusraamistik

Liikmesriigid määravad kindlaks näitajad koos vahe-eesmärkidega aastaks 2018 ning eesmärgid aastaks 2023, mõlemad vastavalt fondi prioriteetidele. Komisjon teeb 2019. aastal tulemuslikkuse hindamise liikmesriikide eelneva aasta rakendamisaruannetes esitatud teabe alusel vahe-eesmärkide saavutamise kohta. Hindamise tulemustest sõltuvalt eraldab komisjon tulemusreservi (5–7 % programmi igale prioriteedile eraldatud vahenditest) nendele prioriteetidele, mis on saavutanud vahe-eesmärgi. Komisjon võib maksed peatada, kui 2019. aasta tulemuslikkuse hindamine näitab, et vahe-eesmärgid ei ole saavutatud. Ühtlasi võib komisjon kohaldada finantskorrektsioone, kui lõplikest rakendamisaruannetest selgub, et 2023. aasta eesmärkide saavutamisel esineb tõsiseid puudusi⁽⁴⁴⁾.

KOMISJONI VASTUSED

3.60. Rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 kohaselt kasutatakse kvantifitseeritavaid tulemuseesmärke kõigi prioriteetide puhul. Aastateks 2014–2020 (nagu ka kõik muud maaelu arengukavad) koostatud Saksa-Anhaldi maaelu arengukava 11. peatükk sisaldab kvantifitseeritavate eesmärkide kogumit, mis katab kõik maaelu arengukava tähelepanu all olevad valdkonnad, kasutades ühiseid sihtnäitajaid (tulemusnäitajate alarühm, mis on määratletud õigusraamistikus).

3.61. See on pigem lisastiimul kui peamine stiimul.

⁽⁴⁴⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artiklid 20–22.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.62. Kontrollikoja eelmises aastaaruandes märgiti, et tulemusreservi mõjus toimimine sõltub osaliselt sellest, kui edukalt suudab komisjon pidada läbirääkimisi sobivate eesmärkide seadmiseks ning saada liikmesriikidelt täpseid, usaldusväärseid ja ajakohaseid andmeid⁽⁴⁵⁾. Komisjoni siseauditi talituse 2014. aasta oktoobris avaldatud aruandes jõuti samadele järeldustele. Leiti, et liikmesriigid seavad väheambitsioonikaid vahe-eesmärke ja eesmärgid, et vältida ebaõnnestumist, ning et nad ei tee piisavalt pingutusi täpse ja usaldusväärse teabe edastamiseks, et vältida tulemuste mittesaavutamisele kaasnevat sanktsiooni. Tulemuslikkuse hindamine toimub alles aastal 2019, peaaegu mitmeaastase finantsraamistiku lõpus. Liikmesriikide edastatud andmete kvaliteediga seotud probleemid tulevad ilmsiks alles 2016. aastal, kui komisjon teeb oma strateegilistes aruannetes (vt punkt 3.36) esimese kokkuvõtte iga-aastastest rakendamisaruannetest saadud andmetest, mis käsitlevad Euroopa struktuuri ja investeerimisfondide mõju strateegiale „Euroopa 2020”. Seega ei ole kummaski riskivaldkonnas veel mõne aasta jooksul võimalik hinnata komisjoni ja liikmesriikide edu.

3.63. Eelmises aastaaruandes⁽⁴⁶⁾ ja kogu selles valdkonnas käesoleva aruande jaoks tehtud töö käigus leidis kontrollikoda tulemusraamistikku haldamiskorras potentsiaalseid kavandamisega seotud puudusi:

- a) kui programmi prioriteetid ei saavuta asjaomaseid vahe-eesmärke, ei jää liikmesriik tulemusreservi vahenditest ilma, kuid need võidakse suunata muudele prioriteetidele, mis on vahe-eesmärgid saavutanud⁽⁴⁷⁾. See vähendab tulemusreservi ergutavat mõju;
- b) komisjoni kasutatavad rahalised sanktsioonid – maksete peatamine või finantskorrektsioonid – ei saa põhineda tulemusnäitajatel⁽⁴⁸⁾. See vähendab tulemustele keskendumist;

3.63.

- a) Kaasseadusandjad on selles kokku leppinud.

Ergutava mõju vähenemise osas jääb komisjon eri arvamusele. Asjaomase prioriteetse suuna või meetme haldajad jäävad vahenditest ilma, seega toimib see meetod stiimulina. Lisaks suurendab eelarve üldist tulemuslikkust vahendite suunamine neile prioriteetidele, mis on tulemuste saavutamisel tõhusamad.

- b) Ka selles on kaasseadusandjad kokku leppinud.

Sanktsioone ei saa ajastuse (mõnel juhul saab tulemusi hinnata väljunditest tunduvalt hiljem) ja väliste tegurite mõju tõttu põhimõtteliselt tulemusnäitajate põhjal rakendada.

⁽⁴⁵⁾ Vt 2013. aasta aastaaruanne, punkt 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Vt 2013. aasta aastaaruanne, punkt 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 4.

⁽⁴⁸⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõiked 5 ja 7.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) lisaks piiravad komisjoni suutlikkust rakendada eesmärkide mittesaavutamise korral finantskorrektsioone mitmed tingimused ja erandid: proportsionaalsus, vahendite ärakasutamise määra, määratlemata välised tegurid, sotsiaalmajanduslikud, keskkonnavalused ja majanduslikud tegurid ning vääramatute jõud⁽⁴⁹⁾.

3.64. Kontrollikoda on toonud esile ka asjaolu, et tulemustele ei pöörata piisavalt tähelepanu seetõttu, et õigusaktide alusel⁽⁵⁰⁾ peab tulemusnäitajaid kasutama tulemusraamistikus ainult siis, „kui see on asjakohane”. Komisjon otsustas kasutada tulemusnäitajaid ainult ESFi puhul, sest ELi rahastatavad programmid ei suuda ise tulemuste saavutamist piisavalt mõjutada ning kuna vahendite kasutamise ja tulemuste saavutamise vaheline ajapere võib olla pikk⁽⁵¹⁾.

3.65. Viiel kontrollitud programmil (millest neli kuulub ESFi valdkonda) olid olemas näitajad, 2018. aasta vahe-eesmärgid ja 2023. aasta sihtarvud, kuid tulemusraamistiku tulemusnäitajaid puudusid kõikidel. Seega põhineb kontrollitud programmide tulemuste hindamine sisendinäitajatel (nt kui palju avaliku sektori vahendeid kulutati) ja väljundinäitajatel (nt toetus saanud toetusesaajate arv). Selgituses 3.6 on veel näiteid eri näitajatest, vahe-eesmärkidest ja sihtarvudest, mida kasutatakse tulemusraamistikus ning mille alusel võib hinnata, kas liikmesriikidel on õigus tulemusreservi kasutada. Kontrollitud programmidest saadud tõendid kinnitavad kontrollikoja eelmise aasta järeldust, et tulemusreservi mõju tulemustele keskendumise suurendamisel on tõenäoliselt marginaalne, perioodi 2014–2020 raamistikus ei ole veel kehtestatud ELi vahenditega saavutatud tulemustega seotud tõelisi rahalisi stiimuleid ja sanktsioone.

KOMISJONI VASTUSED

- c) Piiravad tingimused on komisjoni, nõukogu ja parlamendi vahelise õigusloomeprotsessi tulemus. Komisjoni hinnangul on nimetatud sätte eesmärgid siiski saavutatavad.

3.64. See on eriküsimus, mis kehtib ainult tulemusraamistiku puhul. Programmi tulemuslikkuse üldine järelevalve hõlmab ka tulemusnäitajate kasutamist.

3.65. Tulemusreserv on ainult üks vahenditest, et toetada suuremat keskendumist tulemustele.

Tulemustele keskendumise põhielement on kõigis programmides sisalduv sekkumisloogika koos seotud väljund- ja tulemusnäitajatega.

Tulemusraamistik tagab mehhanismi, mis võimaldab jälgida, kas eesmärkide saavutamisele püstitakse graafikus. Tulemusreserv motiveerib vahe-eesmärkide saavutamist, mis omakorda on soovitud tulemuse saavutamise eeltingimus.

⁽⁴⁹⁾ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 7. Komisjoni siseauditi talituse 2014. aasta oktoobris avaldatud aruandes jõuti samale järeldusele, mis põhines antud määruse puuduste analüüsi ülevaatel.

⁽⁵⁰⁾ Määrus (EL) nr 1303/2013, II lisa.

⁽⁵¹⁾ Vt 2013. aasta aastaaruanne, punkt 10.15 ning komisjoni liikmesriikidele koostatud suunised „Guidance fiche – Performance framework review and reserve in 2014–2020”, versioon 6, 4. märts 2014, lk 7.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.6. selgitus. Näited tulemusraamistikus kasutatud näitajatest, vahe-eesmärkidest ja sihtarvudest

Läti, ESF, ERF ja Ühtekuuluvusfondid kokku – Tööhõive ja majanduskasv: kasutatud näitajad

Programmis on määratletud kokku 46 näitajat, millest 16 on sisendinäitajad ja 30 väljundinäitajad. 16 väljundinäitajat on oma olemuselt samad: „rahalised eraldised”.

Saksamaa, EAFRD – Saksi-Anhalt: kaks tüüpilist näitajat vahe-eesmärkidest ja sihtarvudest

Näitaja „avaliku sektori vahendite kogusumma” sihtarv 2023. aastaks on 135,7 miljonit eurot ja vahe-eesmärk 2018. aastaks on 31,1 miljonit eurot.

Näitaja „riskijuhtimiskavades osalevate põllumajanduslike majapidamiste arv” puhul on sihtarv 113 põllumajandusliku majapidamist ning 2018. aasta vahe-eesmärk on 20 % neist majapidamistest.

Prantsusmaa, ESF – Alsace: tüüpilised näitajad vahe-eesmärkide ja sihtarvudega

Programmis on määratletud kokku 6 näitajat, millest 3 on sisendinäitajad ja 3 väljundinäitajad.

Sisendinäitaja „rahalised vahendid” sihtarv 2023. aastaks on 35,4 miljonit eurot ja vahe-eesmärk 2018. aastaks on 11,8 miljonit eurot.

Väljundinäitaja „toetatud töötute arv” sihtarv 2023. aastaks on 4 067 inimest ja vahe-eesmärk on 2 324.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.6. Näited tulemusraamistikus kasutatud näitajatest, vahe-eesmärkidest ja eesmärkidest

Saksamaa, EAFRD – Saksi-Anhalt – näitaja „avaliku sektori kulutuste kogusumma”. 2018. aasta vahe-eesmärk on kehtestatud n + 2 reegli põhjal, kusjuures seda tüüpi tegevuste puhul (perioodi 2007–2013 maaelu rakenduskava kohaselt rakendatud) saab eelmise programmitöö perioodi EAFRD eraldisi maksta veel 2015. aasta lõpuni. Siinkohal võetakse arvesse ka aega, mis kulub maaelu arengukava kinnitamisele ja sisemiste rakendamissuuniste koostamisele.

3. OSA. KOMISJONI ARUANDLUS TULEMUSLIK-KUSE KOHTA

3.66. Peatüki käesolevas osas käsitletakse komisjoni peadirektoraatide asutusesiseseid suuniseid, üleminekut eelmiselt mitmeaastaselt finantsraamistikult (2007–2013) praegusele (2014–2020), ning komisjoni peadirektoraatide tulemuslikkuse alast aruandlust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.67. Kontrollikoda vaatas läbi 2014. aasta programmide tegevusaruanded⁽⁵²⁾, juhtimiskavad⁽⁵³⁾ ning aasta tegevusaruanded⁽⁵⁴⁾ kuues peadirektoraadis⁽⁵⁵⁾. Läbivaatamise aluseks olid finantsmääruses esitatud nõuded, komisjoni sisekontrollistandardid ning komisjoni peasekretariaadi ja eelarve peadirektoraadi koostatud juhtimiskava/aasta tegevusaruande suunised. Kontroll ei hõlmanud kuludega mitteseotud meetmeid, sest nendega seotud nõuded on hetkel läbivaatamisel.

Kesksed suunised on paranenud, kuid endiselt on ka puudusi

3.68. Peadirektoraatide programmide tegevusaruannete, juhtimiskavade ja aasta tegevusaruannete ettevalmistamise lihtsustamiseks koostavad peasekretär ja eelarve peadirektoraat kehtivad juhendid ja seonduvad suunised. Kontrollikoda märkis, et juhendid on aja möödudes muutunud täpsemaks, järjepidevaks ja kergemini mõistetavamaks⁽⁵⁶⁾. Edusamm on ka nõue peadirektoraatidele lisada oma programmide tegevusaruannetes teave kuluprogrammide mõjust strateegiale „Euroopa 2020” (nagu seos vastavate peamiste eesmärkide ja juhtalgatustega). Kontrollikoja analüüs näitas siiski, et strateegiat „Euroopa 2020” käsitlevat teavet ei ole lisatud kavandamise hilisemates etappidesse (juhtimiskavad) ega aruandlusse (aasta tegevusaruanded).

3.68. Nagu on märgitud käesoleva ja eelmise aasta koondaruandes ja komisjoni vastustes eelmistele aastaaruannetele, on komisjon tulemusraamistikku järk-järgult edasi arendanud ja võtnud mitmeid meetmeid eesmärgiga näidata, kui tähtis on kulutuste kvaliteet ja ELi eelarvest tulenev lisaväärtus. Alates uue mitmeaastase finantsraamistiku (mille eesmärk on panustada strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisse ja millega kaasneb rangem järelevalve, hindamise ja aruandluse kord) õigusraamistikust on komisjon viinud tulemuslikkusele keskendumise põhimõtte ka oma strateegilise planeerimise ja programmiotsustamise, nagu on näha keskendasuunistest. Kuna käesoleva mitmeaastase finantsraamistiku jooksul on üha rohkem tulemusi kättesaadavad, siis eeldatakse, et nende tulemuste aruandlus keskendub samuti üha rohkem ELi strateegilistele eesmärkidele.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final, 28. juuni 2013, „Euroopa Liidu 2014. aasta üldelarve projekt”. Programmi tegevusaruanded on asendanud tegevusülevaated iga-aastastes eelarveprojektides taotletud vahendite põhjendamisel. Need hõlmavad iga kuluprogrammi eesmärgi ning neid toetavaid näitajaid ja sihtarve, mida tuleks seejärel kasutada peadirektoraatide juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes.

⁽⁵³⁾ Iga peadirektoraat koostab aasta juhtimiskava, milles muudab pikaajalise strateegia üldisteks ja konkreetseteks eesmärkideks ning mille abil haldab meetmeid nende eesmärkide saavutamiseks.

⁽⁵⁴⁾ Aasta tegevusaruanne on juhtimisaruanne, milles antakse aru peamiste poliitikaeesmärkide saavutamisest ja põhitegevustest. Käesoleva peatüki jaoks vaatasime läbi aasta tegevusaruande esimese osa, mis käsitleb saavutatud tulemusi ning seda, millises ulatuses on tulemustel olnud kavandatud mõju.

⁽⁵⁵⁾ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat, tööhõive peadirektoraat, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat – nüüd siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat, keskkonna peadirektoraat ja regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat.

⁽⁵⁶⁾ Kesktalituste augustis 2014 tehtud uuringus saadi peadirektoraatidelt suuniste kohta peamiselt positiivset tagasisidet.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.69. Kuigi uus mitmeaastase finantsraamistiku periood algas 2014. aastal, on suur osa kuludest kuni 2016. aastani endiselt seotud eelmise finantsraamistikuga. Tulemuslikkuse alane aruandlus peab seega hõlmama nii eelmist kui praegust mitmeaastast finantsraamistikku. Kontrollitud kuue peadirektoraadi aruannetes ei olnud üleminek eelmiselt finantsraamistikult praegusele selgelt esile toodud. Sageli ei olnud võimalik kindlaks teha, millised eesmärgid ja sihtarvud säilitati eelmisest finantsraamistikust või ajakohastati ning millistest loobuti. Võrreldava teabe puudumisel on oht, et ei ole võimalik hinnata seda, kas eelmised eesmärgid ja sihtarvud saavutati.

3.70. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üheks eelmise finantsraamistiku eesmärgiks oli edendada mahepõllumajandustootmist ja arendada mahetoodete turgu ELis. Põllumajanduse ja maaelu peadirektoraat on endiselt aktiivne mahepõllumajandustootmise vallas, kuid seda eesmärki enam juhtimisaruannetesse ei lisatud. Eesmärgiga seotud näitaja on alles, kuid see ei ole võrreldav eelmise mitmeaastase finantsraamistikuga. Kuigi põllumajandus ja maaelu arengu peadirektoraat annab endiselt aru näitaja „mahepõllumajanduses kasutatav pindala” kohta, on selle näitaja määratlus muutunud (kogu mahepõllumajanduses kasutatav pindala on asendatud ELi toetust saava mahepõllumajanduses kasutatava pindalaga).

KOMISJONI VASTUSED

3.69. 2014. aasta tegevusaruannete suunistes on pööratud erilist tähelepanu sellele, kuidas anda aru jätkuvate või lõpetatud programmide kohta. Samuti võib seadusandja olla otsustanud mõne programmi fookust muuta või mõne programmi lõpetada.

Tööhõive peadirektoraadi puhul asendati perioodi 2007–2013 eesmärgid ühe eesmärgiga – jätkata perioodi 2007–2013 programmide tõhusat rakendamist –, mille puhul kasutatakse vaid kaht näitajat. See oli teadlik otsus, kuna sooviti, et aruanne oleks kokkuvõtlik ja juhtimisele suunatud, nt tuua välja peadirektoraadi tegevused kolme perioodi kohta (ettevalmistus perioodiks 2014–2020, perioodi 2007–2013 rakendamise lõpuleviimine ja perioodi 2000–2006 sulgemine).

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi puhul on alates 2014. aasta juhtimiskavast kõik erieesmärkidega seotud näitajad liigitatud programmitöö perioodide kaupa⁽⁵⁾. Lisaks on tulemusalane teave struktureeritud viisil, mis võimaldab eristada perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 saavutusi. 2014. aasta tegevusaruandes ei saanud seda veel kajastada, sest uute rakenduskavadega seotud tulemusalane teave ei olnud kättesaadav.

3.70. Ühise põllumajanduspoliitika 2013. aasta reformi raames töötas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat välja järelevalve ja hindamise raamistiku kogu ühise põllumajanduspoliitika jaoks. Kuna mahepõllumajandust loetakse kliimale ja keskkonnale kasulikuks ning mahepõllumajandustootjatel on õigus sellega seonduvatele maksetele, on vastavaid näitajaid kohandatud.

⁽⁵⁾ Perioodi 2007–2013 näitajad, mille kasutamine perioodil 2014–2020 lõpetati; näitajad, mis on ühised nii programmitöö perioodi 2007–2013 kui ka 2014–2020 puhul, ning perioodi 2014–2020 näitajad, mille kohta ei ole perioodist 2007–2013 pärinevaid kasutatavaid andmeid saadaval.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Tulemuslikkuse kavandamist ja tulemuslikkuse alast aruandlust peadirektoraatide tasandil saab veelgi parandada

Peadirektoraatide eesmärgid ei ole juhtimise seisukohast sobilikud

3.71. Komisjoni 2014. aasta juhtimiskavade koostamise eeskirjade kohaselt oleksid peadirektoraadid pidanud kindlaks määrama üldeesmärgid koos mõjunäitajatega (pikas perspektiivis) ning konkreetsed eesmärgid koos tulemusnäitajatega (lühikeses/keskpikas perspektiivis). Finantsmääruse kohaselt peaksid peadirektoraadi eesmärgid vastama SMART-kriteeriumidele (olema konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud) ⁽⁵⁷⁾.

3.72. Sarnaselt eelmistel aastatel teiste peadirektoraatide kohta tehtud tähelepanekutega leiti kontrollikoja auditis, et kõigi kuue peadirektoraadi puhul olid paljud juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes kasutatud eesmärgid (üldised ja konkreetsed) võetud otse poliitikadokumentidest või õigusaktidest ega olnud muudetud tegevuseesmärkideks. Seega olid eesmärgid liiga kõrgetasemelised selleks, et need oleksid juhtimise seisukohast kasulikud (vt selgitus 3.7).

3.7. selgitus. Näited komisjoni eesmärkidest, mis ei olnud juhtimise seisukohast asjakohased

Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat: erieesmärgiks on määratud „toetus demokraatiale”. See ei ole sõnastatud eesmärgina ega ei määratle, mida tuleks saavutada.

Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat: eesmärk „edendada ettevõtlust ja ettevõtluskultuuri” ei täpsusta võetavate meetmete liiki ega seda, mida nendega tuleks saavutada.

3.72. Poliitikadokumentides või õigusaktides sätestatud eesmärgid (üld- ja erieesmärgid) moodustavad poliitilise reaalsuse, milles komisjon tegutseb. Lisaks peab komisjon haldama programme ja nende kohta aru andma, võttes arvesse seadusandja määratletud eesmärgi ja näitajaid.

Selgitus 3.7. Näited juhtimise seisukohast ebaasjakohastest eesmärkidest, mille komisjon on määratlenud erieesmärkideks

Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat. Demokraatia toetamine on üldine, asjakohaselt sõnastatud poliitiline eesmärk. See on pikaajaline protsess, mis on eriti tundlik sihtriikide poliitilise arengu suhtes, kuid see ei tähenda, et demokraatia toetamine iseenesest ei ole õigustatud eesmärk. Paljudel juhtudel on küsimus selles, kui palju oleks olukord halvenenud, kui komisjon ei oleks kõnealuses riigis demokraatiat pooldavatele osalistele ja demokraatlikele protsessidele tuge pakkunud.

Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat. Vastavalt komisjoni praktikale tugineb see erieesmärk ja sellega seonduvad kaks näitajat COSME programmi ⁽⁶⁾ õiguslikule alusele. Komisjoni hinnangul on see erieesmärk piisavalt lahti selgitatud, sest näitajad, väljundid ja selgitused on esitatud peadirektoraadi juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes.

⁽⁵⁷⁾ Määruse (EÜ, Euratom) nr 966/2012 artikli 30 lõige 3.

⁽⁶⁾ COSME eesmärgid ja näitajad on esitatud lisas <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=ET>.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat: eesmärk „poliitiliste reformide toetamine” ei ole mõõdetav, sest antava toetuse määr ei ole kvantifitseeritud.

3.73. Kokku vaatas kontrollikoda läbi 34 eesmärki, millest ainult kaks vastas SMART-kriteeriumidele. Tulemus on sarnane eelmiste aastate omale. Kontrollitud eesmärgid olid asjakohased poliitikavaldkondades, milles peadirektoraadid tegutsevad, kuid sageli ei olnud eesmärkidega kaasnevad näitajad piisavad, et mõõta kõiki aspekte asjakohasel tasandil.

Tulemuslikkuse järelevalveks kasutatavate näitajatega on jätkuvalt probleeme

3.74. Näitajate valimine peab põhinema nende asjakohasusel ja mõõdetavusel ning tulemuslikkusega seotud usaldusväärsete andmete õigeaegsel kättesaadavusel. Sellised näitajad tuleks võimalikult suures ulatuses panna paika vastavalt RACER-kriteeriumidele⁽⁵⁸⁾. Näitajaid, mis mõõdavad tulemusi, mille üle peadirektoraatidel on vähe mõju, tuleks kasutada koos peadirektoraadi otseseid tulemusi mõõtvate näitajatega.

3.75. Kõigil kolmel peadirektoraadil on iga eesmärgi kohta vähemalt üks tulemusnäitaja, mis aitab juhtkonnal saavutusi jälgida, hinnata ja nende kohta aru anda. Kontrollitud peadirektoraatide 98 näitajast vastasid RACER-kriteeriumidele 34. Võrreldes eelnevate aastatega on tulemus paranenud. Nagu eelmistel aastatel, leidis kontrollikoda täiendavaid puudusi seoses kasutatud näitajatega (vt selgitus 3.8).

KOMISJONI VASTUSED

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat. Nagu eespool punkti 3.72 juures märgitud, tuginevad programmide tegevusaruannetes, majandamiskavades ja aasta tegevusaruannetes sisalduvad eesmärgid õiguslikele alustele. Vastavalt komisjoni praktikale on see erieesmärk kooskõlas õigusliku alusega (seoses IPA II-ga⁽⁷⁾).

3.74. Vastavalt komisjoni vastusele punktile 3.72 moodustavad seadusandja poolt õiguslikus aluses sätestatud eesmärgid ja näitajad aluse, mille põhjal peab komisjon aru andma. Kõik nimetatud näitajad ei vasta RACER-kriteeriumidele.

3.75. Vt komisjoni vastus punktile 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad: „III osa: Mõjuhindamissuuniste lisad” (Euroopa Komisjon, 15. jaanuar 2009. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 231/2014, millega luuakse ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA II).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.8. selgitus. Näited näitajatega seotud probleemidest

a) Näitajad, mis jäid peadirektoraadi mõju ulatusest välja.

Keskkonna peadirektoraat: „tekitatud jäätmed kokku”. Seda näitajad mõjutavad mitmed tegurid, nagu tarbijate harjumised ja tööstusstandardid. Mitmed neist on väljaspool keskkonna peadirektoraadi mõjuulatust.

b) Näitajad, mille toetusandmete usaldusväärsus oli kaheldav.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat: „kohaliku tootmise toetamine, et säilitada/arendada põllumajandusliku tootmist”. Selle näitaja andmed saadakse liikmesriikide esitatud iga-aastastest rakendusaruannetest. Komisjon leidis aga puudusi esitatud andmete kvaliteedis ning järeltas, et seda näitajat „tuleks hinnata asjakohase ettevaatusega” ⁽⁵⁹⁾.

c) Tulemusnäitajatenäitajate esitatud näitajad mõõtsid tegelikult väljundeid.

Tööhõive peadirektoraat: „fondist toetust saavate isikute arv”. Näitaja mõõdab toetusesaajate arvu, selle asemel, et keskenduda toetuse abil saavutatud edusammudele.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.8. Näited näitajatega seotud probleemidest

a) Keskkonna peadirektoraat. Kuigi näitaja „tekitatud jäätmed kokku” tulemuste paranemine sõltub ka väljapoole komisjoni kontrolli jäävatest teguritest, sisaldavad paljud direktiivid ringlussevõtu ja jäätmete vältimisega seotud kohustuslikke eesmärgi.

b) Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat. Üldiselt ei tohiks näitajaid arvestada nominaalväärtuses ja nende kvaliteeti tuleks alati nende ettenähtud otstarbe suhtes hinnata. Komisjon on juba algatanud arutelu liikmesriikidega, et kõnealust näitajat ja saadud andmete kvaliteeti parandada.

c) Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat. See näitaja vastab enim puudust kannatavatele isikutele suunatud Euroopa toiduabiprogrammi eesmärkidele leevendada vaesuse kõige raskemaid vorme ja muuta kõnealuste isikute suhtelist olukorda (aidata nad vaesusest välja). See näitaja on liigitatud tulemusnäitajaks hiljem vastu võetud delegeeritud õigusaktiga (määrus (EL) nr 1255/2014), mis sisaldab ühiste sisend-, väljund- ja tulemusnäitajate loetelu.

Juba toetust saavate isikute arv annab teavet selle kohta, milline on enim puudust kannatavatele isikutele suunatud Euroopa toiduabiprogrammi panus toidu- ja raske materiaalse puuduse leevendamisele. Fondi tüübi tõttu ei ole võimalik (ja kindlasti mitte kulutõhus) anda teavet toetuse abil saavutatud edusammude kohta. Nimetatud edusammuks on eraldatud toetuse mõju, mis jääks näitajate järelevalve-funktsioonist väljapoole.

⁽⁵⁹⁾ Vt põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta juhtimiskava, lk 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4. OSA. TULEMUSLIKKUST KÄSITLEVATE KONTROLLIKOJA AUDITITE TULEMUSED

3.76. Kontrollikoja eriaruannetes uuritakse, kas ELi kulutusi hallatakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega. Kontrollikoda püüab oma eriaruannete teemade – konkreetset eelarvevaldkonnad või juhtimisküsimused – valikul käsitleda maksimaalset mõju omavaid küsimusi. Seejuures tuginetakse erinevatele kriteeriumidele, nagu asjaomaste tulude või kulutuste maht, usaldusväärset finantsjuhtimist mõjutavad riskid ning sidusrühmade huvi suurus. 2014. aastal võttis kontrollikoda vastu⁽⁶⁰⁾ 24 eriaruannet, mis on loetletud *lisas 3.1*.

3.77. Iga eriaruanne on oluline osa protsessist, millega kontrollitakse auditeeritavate tehtud tööd ELi vahendite juhtimisel ning aidatakse neil seda edaspidi tõhusamaks muuta. Eriaruannetes tervikuna käsitletakse kogu juhtimistsükli selle algusest kuni hindamiseni välja. Seega sisaldavad eriaruanded sageli teavet selle kohta, millises ulatuses on ELi rahastamise abil saavutatud käegakatsutavaid tulemusi. Kontrollikoja aasta tegevusaruandes⁽⁶¹⁾ esitatakse 2014. aastal avaldatud eriaruannete kokkuvõtted, mis on jagatud perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kaupa.

3.78. Kontrollikoja eelmiste aastate aastaaruannetes on esile tõstetud mõningad konkreetse aasta eriaruannetes käsitletud teemad, mida peetakse eriti asjakohasteks⁽⁶²⁾. Käesolevas aastaaruandes tuuakse välja, millises ulatuses keskenduti kontrollitud valdkondades tulemustele ning kas valiti projektid, mis toovad maksimaalselt kasu.

⁽⁶⁰⁾ „Vastu võetud” tähendab, et aruanne on avaldamiseks heaks kiidetud.

⁽⁶¹⁾ Vt kontrollikoja 2014. aasta aastaaruanne, lk 17–32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ 2011. aasta aastaaruandes olid nendeks teemadeks vajaduste hindamine, kavandamine ja ELi lisaväärtus, 2012. aasta aastaaruandes eesmärgid ja näitajad, tulemuslikkusega seotud andmed ja ELi rahastatud projektide jätkusuutlikkus, 2013. aasta aastaaruandes ELi lisaväärtus ja tühimõju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kontrollikoda leidis, et tulemustele pannakse vähe rõhku

3.79. Punktides 3.57–3.60 analüüsitakse partnerlepingute vähest keskendumist tulemustele. Selle teema olulisust käsitleti ka kontrollikoja 2014. aasta ülevaatearuandes ELi eelarve finantsjuhtimise riskide kohta⁽⁶³⁾. Ülevaatearuandes märkis kontrollikoda, et teabe puudumine selle kohta, mida rahastamise abil tegelikult saavutati, võib olla üks põhjuseid, miks kuludega ei kaasnenud vastavat tulu (punkti 25 alapunkt l)). Aruandes soovitati kehtestada töökindel tulemusjuhtimis- ja aruandlus-süsteem koos täpselt määratletud ja ühtselt rakendatavate tulemusnäitajatega, mis peaksid keskenduma väljunditele, tulemustele ja mõjule⁽⁶⁴⁾.

3.80. Lisaks järeldati, et EuropeAidi kasutatavad järelevalve- ja hindamissüsteemid ei anna piisavat teavet saavutatud tulemuste kohta. Nagu aruandes märgitud, on kontrollikoda seda puudust varemgi välja toodud⁽⁶⁵⁾.

3.81. Sarnasele järeldusele jõudis kontrollikoda ka Välispiirifondi käsitlevas eriaruandes, mille puhul puudused seoses järelevalve ja lõpparuannete, IT-süsteemide ja järeelhindamistega tähendasid, et vastutavad ametiasutused ei teinud järelevalvet tulemuste saavutamise üle või oli järelevalve puudulik. Seetõttu ei olnud kontrollikojal (ega ka liikmesriikidel ja komisjonil) võimalik hinnata, mil määral oli Välispiirifond toetanud talle seatud prioriteete⁽⁶⁶⁾.

3.80. Eelmistes aruannetes esile tõstetud puudused ei käsitlenud hindamist, vaid EuropeAidi aruandlussüsteemi, mille puhul märgiti, et see ei anna piisavalt teavet tulemuste kohta ja keskendub rohkem rakendatud tegevustele kui poliitikaalastele saavutustele.

3.81. Välispiirifondi järglase Sisejulgeolekufondi õigusraamistik aastateks 2014–2020 käsitles Euroopa Kontrollikoja aruandes esile tõstetud probleeme. See hõlmab eeskätt tugevdatud aruandlus- ja järelevalveraamistikku, mis põhineb ühiste näitajate süsteemil ja spetsiaalsel elektroonilisel süsteemil SFC2014. Uue rakendamisraamistiku kohaselt on liikmesriikidel kohustus anda igal aastal aru fondide abil saavutatud tulemuste kohta.

⁽⁶³⁾ Vt kontrollikoja ülevaatearuanne „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest”, 25. november 2014 (<http://eca.europa.eu>). Aruanne oli üks kahest sellisest 2014. aastal avaldatud aruandest, teine oli „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade”, 10. september 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Vt kontrollikoja ülevaatearuanne „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest”, punkti 25 alapunkt l ja punkti 54 alapunkt c (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Eriaruanne nr 18/2014 „EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid”, punktid 69, 51 ja 52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Eriaruanne nr 15/2014 „Välispiirifond on edendanud finantssolidarsust, kuid fondi tulemuste mõõtmist tuleb parandada ning ELi lisandväärtust suurendada”, punktid 76 ja 77 (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.82. Kontrollikoja eriaruandes piirkondlike investeerimisrahasutuste toetusprogrammide ja finantseerimisasutuste laenude ühendamise mõjususe kohta järeldati, et ühendamise kaudu potentsiaalselt saadavat kasu täiel määral ei saavutatud, kuna komisjonipoolne juhtimine oli puudulik. Kontrollikoda soovitas komisjonil võtta kasutusele tulemuste hindamisraamistik, mis sisaldab ELi toetuste mõju järelkontrolli näitajaid, ning anda ELi delegatsioonidele selgeid juhiseid nende rolli kohta ühendamisprojektidele mõeldud ELi toetuste järelevalves ⁽⁶⁷⁾.

Sageli ei valitud maksimaalse mõjuga projekte

3.83. Kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes toodi välja probleem, mille puhul liikmesriikides keskenduti projektide valimisel vahendite ärakasutamisele (vahendid tuleb ära kasutada, muidu jääb liikmesriik neist ilma) ⁽⁶⁸⁾. Seda suundumust näitlikustati ka mitmes 2014. aasta eriaruandes.

KOMISJONI VASTUSED

3.82. Komisjon märgib, et aruandes sisalduvad soovitusel on täielikult kooskõlas hiljutise piirkondlike mehhanismide reformiprotsessiga ning väliskoostöö rahastamisvahendite ühendamise ELi platvormi tehnilise töö ja järeldustega.

Tulemuste mõõtmise raamistik on juba loodud ja see on lisatud taotlusvormi koos juhendiga.

Koostamisel on segarahastamistoiminguid käsitlev juhend, mis võtab kokku segarahastamise põhiomadused, korra ja töökorralduslikud küsimused (nt järelevalve). Juhendis esitatakse üldised juhised muu hulgas liidu delegatsioonide jaoks segarahastatavate tegevuste kohta.

3.83. Perioodi 2014–2020 õigusraamistiku kohaselt peavad valikukriteeriumid nüüdsest sisaldama tegevuse panust prioriteetse suuna eeldatavasse tulemusse.

⁽⁶⁷⁾ Eriaruanne nr 16/2014 „ELi välispoliitika toetamise eesmärgil toimuva piirkondlike investeerimisrahasutuste toetusprogrammide ja finantseerimisasutuste laenude ühendamise mõjususe”, punktid 53 ja 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 10.57.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.84. Liikmesriigid võivad kasutada Euroopa Regionaalarengu Fondi ettevõtlusinkubaatorite rahastamiseks, et toetada väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtteid. Kontrollikoja selleteemalises eriaruandes leiti, et nõrgad valikukriteeriumid ja klientettevõtete arengueesmärkide puudumine avaldas auditeeritud inkubaatorite mõjususele ja nende inkubatsioonitegevuse üldisele tõhususele negatiivset mõju. Kaasrahastatavate inkubaatorite valimisel ei arvestatud piisavalt mitme teguriga, mis on inkubatsioonitegevuse seisukohalt keske tähtsusega, nagu personali kvalifikatsioon, inkubatsiooniteenuste ulatus ja asjakohasus, ning rahaline jätkusuutlikkus⁽⁶⁹⁾.

3.85. Euroopa Kalandusfondi auditeerides leidis kontrollikoja, et liikmesriikides auditeeritud projektid olid sageli halvasti valitud. Näiteks olid mõned projektid juba lõpetatud, kui toetuse eraldamise otsus tehti; mõnes riigis oli olemasolev eelarve vesiviljelusmeetmete toetuseks suurem kui esitatud taotluste koguväärtus, mis tähendab, et rahastati kõiki projekte, mis vastasid peamistele toetuskõlblikkuse kriteeriumidele; ning ühes riigis rahastati projekte põhimõttel „kes ees, see mees”, millest tulenevalt need taotlused, mis esitati programmitöö hilisemas etapis, lükati kvaliteedist sõltumatult tagasi, sest eelarve oli juba ära kasutatud⁽⁷⁰⁾.

KOMISJONI VASTUSED

3.84. Komisjon väljendab heameelt kontrollikoja järelduse üle ERFi rahalise toetuse kohta ettevõtlustaristu loomiseks.

Komisjon märgib, et auditeeritud inkubaatorite tulemuste liigitamine tagasihoidlikeks põhineb kõnealuste hiljuti loodud inkubaatorite tulemuste võrdlusel juba välja arendatud ja küpsemate inkubaatoritega. Selline ettevõtlustaristu puudus eeskätt nendes liikmesriikides, mis ühinesid ELiga 2004. aastal ja hiljem, ja seda on alles hakatud looma, kasutades selleks ka struktuurifondide toetust. Seega ei ole saadud veel piisavalt kogemusi ja tuleb teha edasisi jõupingutusi, et õppida neid taristuid tõhusamini kasutama, nii et uued äriideed/ideefirmad saaksid piisavat tuge.

Perioodi 2007–2013 õigusraamistiku kohaselt vastutavad projekti hindamise ja valiku protsessi eest liikmesriikide ametiasutused, korraldusasutus ja järelevalvekomisjon. Komisjonil on viimases üksnes nõuandev roll. Perioodi 2014–2020 õigusraamistiku kohaselt peavad valikukriteeriumid nüüdsest sisaldama tegevuse panust prioriteetse suuna eeldatavasse tulemusse.

3.85. Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise põhimõtte kohaselt vastutavad projektide valiku ja toetuse määramise eest liikmesriigid, kes peavad tagama, et väljavalitud projektidel oleks lisaväärtus.

Vastavalt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide üldisele arengule on kaasseadusandjad ja komisjon järelevalve- ja hindamissüsteeme märkimisväärselt tõhustanud, et parandada EMKFi tulemustele orienteeritust.

Lisaks innustab komisjon liikmesriike võtma programmitöö perioodi 2014–2020 vesiviljelusprojektides kasutusele sobivad valikukriteeriumid.

⁽⁶⁹⁾ Eriaruanne nr 7/2014 „Kas ERF on edukalt toetanud ettevõtlusinkubaatorite arendamist?“, punkt 58 ja kokkuvõtte punkt V (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Eriaruanne nr 10/2014 „Kalandusfondist vesiviljelusele eraldatud toetuse mõjususe“, punkt 62 ja 2. selgitus, (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.86. Kontrollikoja aruandes ELi toel rahastatud investeerintest lennujaamade infrastruktuuri esitatakse näiteid puudulikkust projektivalikust. Vaid poolte uuritud projektide puhul oli põhjendatud vajadust ELi vahendite investeerimiseks; ligi kolmandik kontrollitud lennujaamadest oli kahjumis ning valitses oht, et ilma avaliku sektori pideva rahalise toeta tuleb need lennujaamad sulgeda. Kontrollikoda jäeldab, et ELi toel lennujaamade infrastruktuuri tehtud investeringutega ei kaasnenud kuludele vastavat tulu⁽⁷¹⁾.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2014. aasta kohta

3.87. ELi kümneaastase strateegia periood ja seitsmeaastane eelarvetsüklil ei ole ühtlustatud. Kuna eelarvega seotud aruandlusmenetlusi on väga keeruline muuta perioodi kestel, saab komisjon strateegia „Euroopa 2020” esimeses pooles teha vaid piiratud järelevalvet selle üle, mil määral aitab EL eelarve kaasa strateegia eesmärkide rakendamisele (vt punktid 3.7–3.12).

3.88. „Euroopa 2020” on pikaajaline laiaulatuslik strateegia, mille peavad heaks kiitma nii kõik 28 liikmesriiki kui EL. Sellest tulenevalt peab strateegia peamine eesmärk – arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv – olema kõrgetasemeline eesmärk. Kõrgema taseme poliitiliste püüdluste aluseks on keerukas struktuur, mis hõlmab viit peamist eesmärki, seitset juhtalगतust ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 11 temaatilist eesmärki. Need eri tasandid üksikuna või koos ei ole kavandatud muutma strateegia „Euroopa 2020” poliitilisi eesmärke tähenduslikeks tegevuseesmärkideks (vt punktid 3.13–3.25).

KOMISJONI VASTUSED

3.86. Perioodi 2007–2013 õigusraamistiku kohaselt saab komisjon lennujaamade taristuprojekte otseselt hinnata ja heaks kiita vaid siis, kui need on suurprojektid. 17 vastu võetud suurprojekti taotluse hindamisel pööras komisjon erilist tähelepanu hinna ja kvaliteedi suhtele, eelkõige nõudluse analüüsile ja taristu rahalisele jätkusuutlikkusele. Näiteks kutsus komisjon liikmesriikide ametiasutusi tungivalt üles loobuma teatud projektidest⁽⁸⁾ ebapiisava nõudluse ja nende lennujaamade rahalise jätkusuutlikkusega seotud küsimuste tõttu.

Varasemast kogemusest on juba saadud õppetunde, nagu on näha täiesti erinevast käsitlusest perioodi 2014–2020 puhul⁽⁹⁾ ning komisjoni vastu võetud suurprojekte käsitlevatest delegeeritud õigusaktidest ja rakendusaktidest. See parandab veelgi kvaliteedikontrolli protsessi ning tulude ja kulude analüüsi kvaliteedielemente, mida tuleb järgida kõigi suurprojektide puhul.

3.87. Vt komisjoni vastuseid punktidele 3.7–3.12.

3.88. Strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide ja 11 temaatilise eesmärgi ümberkujundamine kasulikeks tegevuseesmärkideks toimub programmitöö tasandil. Lisaks koostatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tulemuste hinnang modelleerimise alusel ja selle kohta antakse aru näiteks vastavas ühtekuuluvusaruandes (mis tuleb aluslepingu kohaselt avaldada iga kolme aasta tagant).

⁽⁷¹⁾ Eriaruanne nr 21/2014 „ELi vahenditega rahastatud investeerintest lennujaamade infrastruktuuri: kuludega ei kaasnenud vastavat tulu”, punktid 68–70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Nt Kielce ja Białystoki lennujaamad.

⁽⁹⁾ Nt transpordikava olemasolu piirkonna või liikmesriigi tasandil määratlemine spetsiaalse eeltingimusega; investeringute piiramine keskkonnatoime või taristu ohutuselementide parandamisega ning perioodi 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmiläbirääkimiste keskendamine TEN-T põhivõrgu lennujaamadele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.89. Siiani on komisjoni aruandlus ELi eelarve rollist strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmisel olnud piiratud. Üheks põhjuseks on kvaliteetse teabe puudumine. Komisjoni ja liikmesriikide isevastutus strateegia eesmärkide ja tulemuste eest on töökindla järelevalve- ja aruandlussüsteemi eelduseks (vt punktid 3.26–3.34).

3.90. Viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ühendamine ühe katusmääruse ja ühe partnerluslepingu alla liikmesriigi kohta annab teatud eelised seoses ELi meetmete ühtsusega. Kõiki potentsiaalseid eeliseid ei ole aga suudetud ära kasutada. Eri fondide ja seega ka eri programmide tasandil kohaldatakse endiselt eri eeskirju. Kontrollitud partnerluslepingutes ja programmides leiti vähe näiteid täiendavusest ja koostoimest ning need olid pinnapealsed (vt punktid 3.39–3.43).

3.91. Strateegia „Euroopa 2020” kõrgetasemelisi eesmärke ei teisendata süstemaatiliselt partnerluslepingute ja programmide tegevuseesmärkideks ning õigusaktides ei nõuta EAFRD ja EMKFi struktureerimist temaatiliste eesmärkide ümber. Seega on komisjonil väga raske teha järelevalvet ja anda aru kõigi viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi temaatiliste eesmärkide täitmise kohta ning fondide panuse kohta strateegia rakendamisel (vt punktid 3.44–3.48).

3.92. Ühiste näitajate määratlemine määruses on teretulnud püü ühtlustada kõikide liikmesriikide andmed, mida saab seejärel koondada, et hinnata strateegia „Euroopa 2020” tulemuslikkust Euroopa tasandil ja sellest aru anda. Õigusaktide kohaselt ei pea liikmesriigid oma programmidesse⁽⁷²⁾ ühiseid näitajaid lisama. Eri fondidel ei ole enamasti ühiseid näitajaid, välja arvatud kaks fondi (ERF ja Ühtekuuluvusfond) Tõelised tulemusnäitajad on olemas vaid kahel viiel Euroopa struktuuri ja investeerimisfondist. Vahe-eesmärgid on olemas vaid tulemusraamistikus ning vahel ei ole need kuigi ambitsioonikad. Nende asjaolude tõttu on keeruline hinnata Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panust strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel (vt punktid 3.49–3.56).

KOMISJONI VASTUSED

3.89. Perioodi 2007–2013 rahastamisprogramme ei töötatud välja konkreetselt strateegia „Euroopa 2020” eesmärke silmas pidades. Perioodi 2014–2020 programmide puhul võimaldab struktureeritud andmete aruandluskohustus töökindlat järelevalvet ja aruandlust selle kohta, milline on ELi eelarve panus strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisse. Seda toetab hindamine.

Punktis 3.33 viidatud tulemuste isevastutuse küsimuses kordab komisjon, et tuleb teha vahet rahastamisprogrammide juhtimise otsestel kohustustel ning nende programmide tulemuste ja mõju vahel, mis on seotud ka kaasseadusandja ja liikmesriikide kohustustega. Programmide üldist tulemuslikkust mõjutavad samavõrra ka mitmed välised majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid.

3.91. Komisjon saab 2015. aasta lõpuks anda aru majanduskasvu ja tööhõive eesmärgi tulemuste kohta, mis on saavutatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toel, artikli 16 kohase aruandega, kasutades ühiseid näitajaid. Alates 2016. aastast annab komisjon nõukogule ja parlamendile igal aastal aru edusammudest programmide eesmärkide saavutamisel.

Vt ka komisjoni vastus punktile 3.45.

3.92. Õigusaktides nähakse ette, et kui ühiseid väljundnäitajaid saab kasutada (st kui need on asjakohased), tuleb neid kasutada ja komisjon on seda läbirääkimistel rõhutanud. Komisjon näeb vaid marginaalset võimalust kasutada ühiseid näitajaid muude fondide puhul, sest fondid täidavad erinevaid ülesandeid ja toetavad eri tüüpi investeeringuid. Komisjoni hinnangul võimaldab liikmesriikide aruandluskohustus 2017. ja 2019. aastal anda aru Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide panusest strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisse.

⁽⁷²⁾ Erandiks on noorte tööhõive algatus ja EAFRD.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.93. Partnerluslepingute ja programmide kontrollimisel ilmnas, et tehtud on mõningaid edusamme saavutatavate tulemuste täpsustamises, eriti programmide puhul. Tulemustele keskendumist tuleb aga veelgi parandada, eelkõige partnerluslepingute puhul (vt punktid 3.57–3.60).

3.94. Tulemusraamistiku kavandamises esineb puudusi. Kehvad tulemused ei põhjusta liikmesriikides tulemusreservist ilmajäämist ning komisjoni kasutada olevad rahalised sanktsioonid on mitmes mõttes piiratud. Näiteks ei ole neis võimalik võtta arvesse tulemusnäitajaid. Tulemusreservi osas töi kontrollikoda juba eelmisel aastal välja mõned sellega seonduvad riskid, ning selleaastane partnerluslepingute ja programmide kontroll näitas, et need riskid on materialiseerumas (vt punktid 3.61–3.65).

3.95. Peadirektoaatide iga-aastane tulemuslikkuse alane aruandlus on paranenud, eelkõige kesksete suuniste osas. Aruandlus ei ole siiski täielikult kohandatud üleminekule eelmiselt mitmeaastaselt finantsraamistikult uuele, ning sarnaselt varasemate aastatega ei sobi peadirektoaatide eesmärgid juhtimiseks ja tulemusnäitajatega on endiselt probleeme (vt punktid 3.66–3.75).

Soovitused

3.96. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovitude põhjal võetud meetmete tulemused on esitatud **lisas 3.2**. 2011. ja 2012. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda viis soovitusi. Ühte soovitusi ei kohaldatud, kolm olid osaliselt ellu viidud ning üks oli ellu viimata.

KOMISJONI VASTUSED

3.93. Peaaegu kõik kontrollikoja kontrollitud programmid sisaldasid kvantifitseeritavaid tulemusi (kuigi need ei olnud kohustuslikud).

3.94. Tulemusraamistiku ülesehitus on kaasseadusandjatevaheliste arutelude tulemus. Komisjoni hinnangul avaldab tulemusraamistik tulemustele siiski ergutavat mõju, sest ükski prioriteetse suuna haldaja ei soovi kaotada juurdepääsu tulemusreservile.

Lisaks tuleb märkida, et tulemusreservi eesmärk ei ole üksnes programmijuhtide motiveerimine, vaid ka see, et vahendeid eraldatakse tulemuslikele prioriteetidele. Vahendite mitteeraldamine prioriteetidele, mille kaudu saab toetada sisulisi tegevusi, võib nõrgendada fondide üldist mõju. Nagu eespool märgitud (vt komisjoni vastus punktile 3.63), ei sobi tulemusnäitajad enamasti programmide tulemusraamistikku ega rahaliste sanktsioonide kasutamiseks ajastuse ja väliste tegurite mõju tõttu.

3.95. Nagu on märgitud komisjoni vastuses punktide 3.69, on 2014. aasta tegevusaruannete suunistes pööratud eritähelpanu sellele, kuidas anda aru jätkuvate või lõpetatud programmide kohta. Samuti võib seadusandja olla otsustanud mõne programmi fookust muuta või mõne programmi lõpetada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.97. Järgnevad soovitused 1 ja 2 tuginevad kontrollikoja järeldustele käesoleva peatüki 1. osa kohta, mis keskendus komisjoni suutlikkusele teha järelevalvet ja anda aru strateegia „Euroopa 2020” rakendamise kohta:

- **1. soovitus:** ELi strateegia ja mitmeaastane finantsraamistik peavad olema paremini ühtlustatud, eelkõige ajavahemiku ja prioriteetide osas. See aitaks tagada asjakohase järelevalve- ja aruandluskorra ning lihtsustaks komisjonipoolset aruandlust ELi eelarve panuse kohta ELi strateegia rakendamisel. Komisjon peaks selle küsimuse lahendamiseks tegema seadusandjale vastava ettepaneku;
- **2. soovitus:** ELi strateegia kõrgetasemeliste poliitiliste eesmärkide alusel tuleb koostada kasulikud tegevuseesmärgid, mida juhid saavad kasutada. Strateegia „Euroopa 2020” järglase osas peaks komisjon soovitama seadusandjale järgmist:
 - a) kõrgetasemelised poliitilised eesmärgid peaksid kajastuma ELi tasandi eesmärkides;
 - b) partnerluslepingutes ja programmides ⁽⁷³⁾ tuleks need ELi tasandi eesmärgid omakorda muuta liikmesriigi tasandi tegevuseesmärkideks; selline seos on nõutav ka komisjoni poolt otse hallatavate programmide puhul;
- **3. soovitus:** tulemustele keskendumist tuleks suurendada esimesel võimalusel. Komisjon peaks tegema seadusandjale ettepaneku, et:
 - a) liikmesriigid peaksid lisama oma partnerluslepingutesse ja programmidesse ⁽⁷⁴⁾ kvantifitseeritavad tulemused, mida rahastamise abil loodetakse saavutada;
 - b) kõik partnerluslepingud ja programmid ⁽⁷⁵⁾ peaksid sisaldama ühiseid tulemusnäitajaid, mis võimalusel võiksid olla samad kõikide fondide puhul. Näitajad peaksid olema kavandatud edusammude üle järelevalve tegemiseks kohalikul, liikmesriigi ja ELi tasandil;
 - c) tulemusraamistik (sh igasugune tulemusreserv) ⁽⁷⁶⁾ peaks nii palju kui võimalik põhinema nendel ühistel tulemusnäitajatel.

KOMISJONI VASTUSED

3.97. Komisjon kohustub tagama võetud meetmete usaldusväärse finantsjuhtimise ning maksimaalse tulemuse ja lisaväärtuse.

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt.

Kuigi komisjonil ei ole võimalik võtta endale kohustust esitada seadusandjale konkreetseid ettepanekuid, on ta valmis analüüsima kontrollikoja soovitusi, et tagada asjakohase seadusandliku algatuse koostamisel ELi kuluprioriteetide täielik kooskõla ELi valdkonnaüleste poliitikaeesmärkidega. Strateegia „Euroopa 2020” on praegu läbivaatamisel. Kõigi ettepanekute puhul, mida komisjon saaks seadusandjale aruandluse ja järelevalve lihtsustamiseks esitada, tuleb arvesse võtta strateegia olemuslikult poliitilist iseloomu.

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt.

Strateegia „Euroopa 2020” on praegu läbivaatamisel. Kõigi ettepanekute puhul, mida komisjon saaks seadusandjale aruandluse ja järelevalve lihtsustamiseks esitada, tuleb arvesse võtta strateegia olemuslikult poliitilist iseloomu. Kuigi komisjonil ei ole võimalik võtta endale kohustust esitada seadusandjale konkreetseid ettepanekuid, võtab ta kontrollikoja soovitusel koos ELi tasandi eesmärkidega arvesse eesmärgiga koostada tõenditel põhinevad ettepanekud 2020. aastale järgneva perioodiks, et saavutada ELi fondide kõige tõhusam kasutamine.

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt.

Kuna perioodi 2014–2020 partnerluslepingud ja programmid on alles jõustunud, oleks enneaegne teha muudatusettepanekuid enne, kui tulemuslikkusega seotud uute sätete tõhusat rakendamist saab täielikult hinnata. Praeguse raamistiku plusside ja miinuste hindamine toimub 2020. aastale järgneva perioodi mitmeaastaseks finantsraamistikuks ettevalmistamisel.

Kuigi komisjonil ei ole võimalik võtta endale kohustust esitada seadusandjale konkreetseid ettepanekuid, võtab ta arvesse kontrollikoja soovitusel koos eri mehhanismide tõhususe uuringute tulemustega, et suurendada ühissätete määrase keskendumist tulemustele eesmärgiga koostada tõenditel põhinevad ettepanekud 2020. aastale järgneva perioodiks, et saavutada ELi fondide kõige tõhusam kasutamine.

⁽⁷³⁾ Või tulevastes programmides.

⁽⁷⁴⁾ Või tulevastesse programmidesse.

⁽⁷⁵⁾ Või tulevased programmid.

⁽⁷⁶⁾ Või tulevane reserv.

LISA 3.1

KONTROLLIKOJA 2014. AASTAL VASTU VÕETUD ERIARUANDED

- Nr 1/2014 „ELi toetatud ühiskondliku linnatranspordi projektide mõjususe mõõtmine”
- Nr 2/2014 „Kas kaubanduse sooduskorda hallatakse asjakohaselt?”
- Nr 3/2014 „Teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) Euroopa Komisjoni poolsest arendamisest saadud kogemused”
- Nr 4/2014 „ELi veepoliitika eesmärkide integreerimine ühisesse põllumajanduspoliitikasse: osalised edusammud”
- Nr 5/2014 „Euroopa pangandusjärelevalve areng – Euroopa Pangandusjärelevalve ja selle muutuv kontekst”
- Nr 6/2014 „Taastuvenergia tootmise toetamine ühtekuuluvuspoliitika vahenditest – kas toetuse abil on saavutatud häid tulemusi?”
- Nr 7/2014 „Kas ERF on edukalt toetanud ettevõtlusinkubaatorite arendamist?”
- Nr 8/2014 „Kas komisjon on mõjusalt hallanud tootmiskohustusega seotud toetuste integreerimist ühtsesse otsemaksete kavva?”
- Nr 9/2014 „Kas veinisektorile eraldatavat ELi investeerimis- ja müügiedenduse alast toetust hallatakse hästi ning kas selle mõju ELi veinide konkurentsivõimele on näha?”
- Nr 10/2014 „Kalandusfondist vesiviljelusele eraldatud toetuse mõjususe mõõtmine”
- Nr 11/2014 „Euroopa välisteenistuse loomine”
- Nr 12/2014 „Kas ERF on ELi bioloogilise mitmekesisuse 2020. aastani kestva strateegia raames otseselt bioloogilist mitmekesisust edendavaid projekte mõjusalt rahastanud?”
- Nr 13/2014 „Haitile pärast maavärinat antud ELi rehabilitatsiooniabi”
- Nr 14/2014 „Kuidas arvutavad, vähendavad ja kompenseerivad ELi institutsioonid ja organid oma kasvuhoonegaaside heidet?”
- Nr 15/2014 „Välispiirifond on edendanud finantssolidaarsust, kuid fondi tulemuste mõõtmist tuleb parandada ning ELi lisandväärtust suurendada”
- Nr 16/2014 „ELi välispoliitika toetamise eesmärgil toimuva piirkondlike investeerimisrahastute toetusprogrammide ja finantseerimisasutuste laenude ühendamise mõjususe mõõtmine”
- Nr 17/2014 „Kas ELi tippkeskuste algatus võib aidata vähendada väljastpoolt ELi lähtuvaid keemilisi, bioloogilisi, kiirgus- ja tuumaohhte?”
- Nr 18/2014 „EuropeAidi hindamis- ja tulemustele suunatud järelevalve süsteemid”
- Nr 19/2014 „ELi ühinemiseelne abi Serbiale”
- Nr 20/2014 „Kas VKEdele e-kaubanduse valdkonnas antud ERFi toetus on olnud mõjus?”
- Nr 21/2014 „ELi vahenditega rahastatud investeeringud lennujaamade infrastruktuuri kuludega ei kaasnenud vastavat tulu”
- Nr 22/2014 „ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine”
- Nr 23/2014 „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?”
- Nr 24/2014 „Kas ELi toetust tulekahjude ja loodusõnnetuste poolt metsadele tekitatava kahju ärahoidmiseks ja metsade taastamiseks on hästi hallatud?”

LISA 3.2

TULEMUSLIKKUSE VALDKONNA VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elluviidud	Elluviimisel		Ei ole elluviidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	1. soovitus: komisjon ja seadusandja peaksid tagama, et järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020) keskendutakse tulemuslikkusele. Selleks tuleb asjakohastes valdkondlikes määrustes või muudes siduvates dokumentides sätestada piiratud arv piisavalt täpseid eesmäärke koos asjakohaste näitajate, eeldatavate tulemuste ja mõjuga.			X				
	2. soovitus: komisjon peaks tagama selge seose peadirektoarite tegevuse ja seatud eesmärkide vahel. Eesmärkide määratlemisel peaksid peadirektoarid võtma vajadusel arvesse asjakohast haldusviisi ning oma rolli ja ülesandeid.				X			
2011	1. soovitus: komisjon peaks uute kuluprogrammide kavandamisel suunama oma tegevuse tulemustele ja mõjule, mida saavutada soovib. Kui tulemusi ja mõju ei ole lihtne hinnata, peaks komisjon kehtestama SMART-kriteeriumidel põhinevad näitajad ja vahe-eesmärgid, mille abil näidata, et tegevus on suunatud soovitatavatele tulemustele.			X				
	2. soovitus: komisjon peaks tegema koostööd liikmesriikidega, et parandada edastavate andmete kvaliteeti ja ajastust. Eriti peaks komisjon õppima ühise strateegiaarastiku fondidega tehtava töö käigus saadud kogemustest ning motiveerima nende abil liikmesriike kvaliteetset tulemuslikkusega seotud andmeid esitama.			X				
	3. soovitus: järgmisel programmitöö perioodil 2014–2020 peaks komisjon näitama, kuidas ta ELi lisandväärtuse kindlustab, ja koostama sellealast aruandlust.					X		

*) Hetkel puudub aruandlus perioodi 2014–2020 kohta.

(*) Hetkel puudub aruandlus perioodi 2014–2020 kohta.

4. PEATÜKK

Tulud

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	4.1–4.4
Tulude eritunnused	4.2–4.3
Auditi ulatus ja lähenemisviis	4.4
Tehingute korrektsus	4.5
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	4.6–4.25
Kogurahvatulul põhinevad omavahendid	4.6–4.17
Traditsioonilised omavahendid	4.18–4.23
Käibemaksupõhised omavahendid	4.24
Aasta tegevusaruanded	4.25
Järeldus ja soovitused	4.26–4.28
Järeldus 2014. aasta kohta	4.26
Soovitused	4.27–4.28

Lisa 4.1. Tulude valdkonna tehingute testimise tulemused

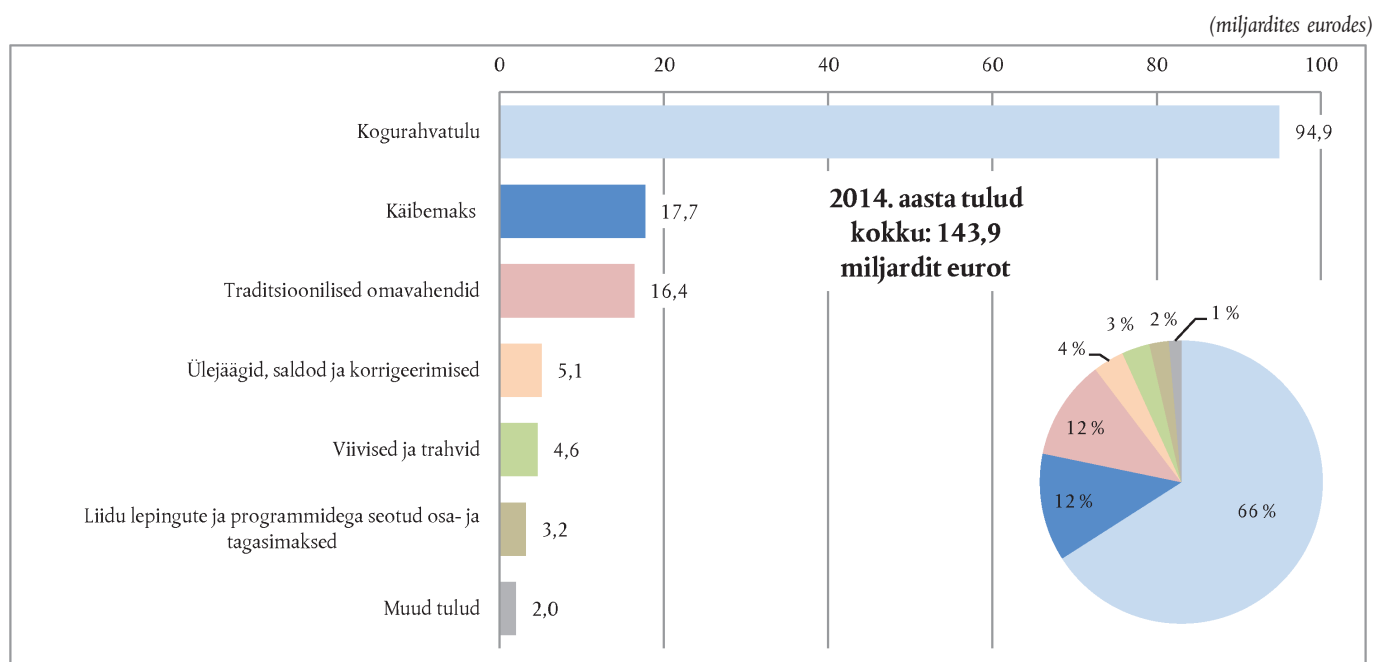
Lisa 4.2. Tulude valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

4.1. Käesolevas peatükis esitatakse erihinnang tulude kohta, mis koosnevad omavahenditest ja muudest tuludest. Põhiteave 2014. aasta tulude kohta on esitatud **joonisel 4.1**.

Joonis 4.1. Tulud



Allikas: Euroopa Liidu 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Tulude eritunnused

4.2. Suurem osa tuludest saadakse omavahenditest (90 % tuludest),⁽¹⁾ st liikmesriikide osamaksetest,⁽²⁾ mis jaotuvad kolme liiki:

- kogurahvatulul põhinevate omavahendite (66 % tuludest) arvutamiseks kohaldatakse liikmesriikide kogurahvatulu suhtes ühtset määra. Liikmesriikide osamaksed arvutatakse kogurahvatulu prognoositud andmete põhjal⁽³⁾. Pärast kõigi muude tuluallikate arvesse võtmist kasutatakse kogurahvatulul põhinevaid omavahendeid ELi eelarve tasakaalustamiseks⁽⁴⁾. Omavahenditega seotud peamised riskid on, et nende aluseks olevad statistilised andmed ei ole kooskõlas ELi eeskirjadega, või ei ole komisjon liikmesriikide osamaksete (k.a saldod ja korrigeerimised) töötlemisel lähtunud ELi eeskirjadest. Täiendavaks riskiks on, et komisjon ei kontrolli tõhusalt liikmesriikide kogurahvatulu andmeid;
- traditsioonilised omavahendid (12 %) koosnevad impordi tollimaksudest ja suhkru tootmismaksust. Traditsiooniliste omavahendite arvutamise ja kogumisega tegelevad liikmesriigid. Arvutatud maksusummast makstakse kolmveerand ELi eelarvesse, ülejäänud veerand jääb kogumiskulude katteks liikmesriikidele. Traditsiooniliste omavahenditega seotud peamisteks riskideks on Euroopa Liidu jaoks kogutavate maksude terviklikkus, täpsus ja õigeaegsus;

⁽¹⁾ Praegu kehtivad õigusaktid on nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus 2007/436/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta (tuntud ka omavahendite otsuse nime all) (ELT L 163, 23.6.2007, lk 17) ning nõukogu 22. mai 2000. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus (EÜT L 130, 31.5.2000, lk 1), mida on viimati muudetud määrusega (EÜ, Euratom) nr 1377/2014 (ELT L 367, 23.12.2014, lk 14). 26. mail 2014 kiitis nõukogu uue omavahendite alase õigusaktide paketi ametlikult heaks. Peale liikmesriikide poolset ratifitseerimist hakkab see kehtima tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2014.

⁽²⁾ Omavahendite otsuses sätestatakse vähendused, mis kehtivad mõne liikmesriigi makstavate kogurahvatulu ja käibemaksupõhiste osamaksete kohta perioodil 2007–2013. Nii pea, kui uus õigusaktide pakett on ratifitseeritud (vt joonealune märkus 1), vähendatakse mõne liikmesriigi perioodi 2014–2020 osamakseid tagasiulatuvalt. Lisaks sätestatakse omavahendite otsuses, et ühele liikmesriigile võimaldatakse eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimist. Korrigeerimise kord oli 2014. aastal endiselt jõus ja kehtib ka uues õigusaktide pakettis.

⁽³⁾ Komisjon ja liikmesriigid kooskõlastavad need andmed omavahendite nõuandekomitee koosolekul.

⁽⁴⁾ Mõne liikmesriigi kogurahvatulu tegelikust väiksemana või suuremana näitamise korral (kuigi see ei mõjuta kogurahvatulul põhinevate omavahendite kogusummat) suurenevad või vähenevad teiste liikmesriikide osamaksed senikaua, kuni kogurahvatulu andmed on parandatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— käibemaksupõhised omavahendid (12 %) tulenevad ühtse määra kohaldamisest liikmesriikide ühtlustatud käibemaksu arvutusbaasile. Siin on peamisteks riskideks liikmesriikide esitatud andmete täielikkus ja täpsus, osamaksete komisjonipoolse arvutamise täpsus ning liikmesriikide osamaksete õigeaegsus.

4.3. Muid tulusid ohustavateks peamisteks riskideks on muu hulgas trahvide komisjonipoolne haldamine ning liidu/ühenduse kokkulepete alusel tehtud osamaksete arvutamisel tekkida võivad vead.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

4.4. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki **lisa 1.1 teises osas**. Tulude valdkonna auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid:

- a) süsteemide hindamine hõlmas järgmist:
- i) komisjoni süsteeme, mille eesmärk on tagada, et liikmesriikide kogurahvatulu andmed on omavahendite kindlaksmääramiseks asjakohased, komisjoni süsteeme kogurahvatulul põhinevate omavahendite osamaksete arvutamiseks ja kogumiseks,⁽⁵⁾ ning kogurahvatulu saldosiid (vt punkt 4.6);
 - ii) komisjoni traditsiooniliste omavahendite süsteeme,⁽⁶⁾ sealhulgas järelevalvet liikmesriikide tollivormistustsüstems auditite üle;
 - iii) traditsiooniliste omavahendite raamatupidamissüsteems kolms valimiss kuulunud liikmesriigis (Hispaania, Austria ja Ühendkuningriik)⁽⁷⁾ ning nende tollivormistustsüstems auditite süsteemide läbivaatamist;

⁽⁵⁾ Auditeerimissel lähtuti kogurahvatulu andmete kooskõlastatud prognoosidest. Kontrollikoda ei saa anda hinnangut liikmesriikide ja komisjoni vahel kooskõlastatud andmete kvaliteedi kohta.

⁽⁶⁾ Vt ka eriaruanne nr 2/2014 „Kas kaubanduse sooduskorda hallatakse asjakohaselt?” (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Auditi aluseks võeti külastatud liikmesriikide traditsiooniliste omavahendite raamatupidamissüsteemidess sisestatud andmed. Kontrollikoja audit ei saa hõlmata deklareerimata või tollijärelevalvet mitte läbinud importi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- iv) komisjoni süsteeme, mille otstarve on tagada käibemaksupõhiste omavahendite ja käibemaksusaldode (vt punkt 4.6) korrektne arvutamine ja kogumine ⁽⁸⁾;
- v) komisjonipoolset trahvide ja karistuste haldamist;
- b) auditi käigus kontrolliti komisjoni tasandil 55 sissenõudekorraldusest koosnevat valimit ⁽⁹⁾; valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik kõikide tululiikide suhtes;
- c) aasta tegevusaruannete hindamine hõlmas eelarve peadirektoraadi ja Eurostati aruandeid.

TEHINGUTE KORREKTSUS

4.5. Tehingute testimise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **lisas 4.1**. Kontrollikoja auditeeritud 55 tehingust ei olnud ükski vigadest mõjutatud.

- Kontrollikoja auditiga leiti, et komisjon ei olnud teinud vigu käibemaksu ja kogurahvatulu andmetel põhinevate liikmesriikide osamaksete arvutustes ja maksetes.
- Kontrollikoda leidis, et üldjuhul vastasid komisjoni väljastatud sissenõudekorraldused liikmesriikide poolt komisjonile esitatud traditsiooniliste omavahendite aruannetele.
- Kontrollikoja auditiga ei leitud vigu muude tulude tehingute arvutustes ega maksetes.

⁽⁸⁾ Kontrollikoja audit põhines liikmesriikide koostatud ühtlustatud käibemaksubaasil. Liikmesriikide esitatud andmeid ja statistikat auditi käigus otseselt ei testitud.

⁽⁹⁾ Sissenõudekorraldus on dokument, milles komisjon kajastab talle maksmisele kuuluvad summad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

**VALITUD SÜSTEEMIDE JA AASTA TEGEVUS-
ARUANNETE LÄBIVAATAMINE****Kogurahvatulul põhinevad omavahendid****Kogurahvatulu saldod**

4.6. Reservatsioonidega hõlmatud küsimuste käsitlemiseks peavad liikmesriigid igal aastal esitama kogurahvatulu ja käibemaksu andmete ajakohastatud näitajad veel muutmiseks avatud ajavahemiku kohta (neli aastat)⁽¹⁰⁾. Komisjon kasutab neid andmeid liikmesriikide käibemaksu- ja kogurahvatulu-põhiste eelnevate aastate osamaksete (nn käibemaksu ja kogurahvatulu saldod) üle arvutamiseks. 2014. aasta ajakohastatud kogurahvatulu andmed tõid endaga kaasa liikmesriikide osamaksete korrigeerimise seninägematus mahu – summas 9,813 miljardit eurot⁽¹¹⁾ – (vt **tabel 4.1**). Ajakohastatud andmeid peab veel hindama Eurostat ning lõplikuks muutuvad need alles peale reservatsioonide tühistamist.

4.7. Nii suure kohanduse põhjustas eelkõige reservatsioonide ning liikmesriikide kogurahvatulu andmete koostamise meetodite ja allikate ajakohastamine.

⁽¹⁰⁾ Neid andmeid saab muuta vähemalt nelja aasta jooksul – hiljem on võimalik muuta vaid summasid, mille kohta on kehtestatud reservatsioonid (vt punkt 4.14).

⁽¹¹⁾ Kohanduse netosumma oli kokku 9,528 miljardit eurot, mis koosnes käibemaksupõhise tulu negatiivsest saldost summas 285 miljonit eurot ja kogurahvatulu positiivsest saldost summas 9,813 miljardit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Reservatsioonide käsitlemine

4.8. 2014. aastal käsitlesid liikmesriigid enamikku 2012. aastal⁽¹²⁾ komisjoni lõppenud kontrollitsükli⁽¹³⁾ lõpus kehtestatud kogurahvatulu alastest reservatsioonidest (tsükel hõlmas 2002. aastal alanud perioodi)⁽¹⁴⁾. Nii pika ajavahemiku tõttu (kümme aastat) mõjutasid korrektsioonid oluliselt mõne liikmesriigi osamaksete suurust. Näiteks tulenes Ühendkuningriigi osamaksete muutumine eelkõige reservatsioonide tühistamise nimel tehtud tööst ning moodustas 21 % Ühendkuningriigi käibemaksu- ja kogurahvatulupõhiste 2014. aasta osamaksete eelarvestatud summast (vt **tabel 4.1**).

4.9. Reservatsioonidega tehtud tööst tulenevate muudatuste suurust oleks saanud vähendada, kui komisjoni kontrollitsüklil oleks olnud lühem (sellisel juhul oleksid liikmesriigid pidanud parandama lühemat ajavahemikku puudutavad andmed). Kontrollikoda on juhtinud tähelepanu asjaolule, et pikkade kontrollitsüklitega kaasneb liikmesriikide jaoks eelarve planeerimise ebakindlus⁽¹⁵⁾.

4.10. 2014. aasta oktoobris teavitas komisjon kogurahvatulu komiteed⁽¹⁶⁾ oma plaanist lõpetada järgmine kontrollitsükel 2019. aastal. 2014. aastal kehtestatud reservatsioonid (vt punkt 4.16) hõlmavad 2010. aasta kogurahvatulu andmeid ja need saab tühistada alles peale seda, kui komisjon on lõpetanud liikmesriikide kogurahvatulu nimistute⁽¹⁷⁾ analüüsi. Seega hõlmavad reservatsioonid ka peale järgmise kontrollitsükli lõpetamist tõenäoliselt üheksa aasta pikkust ajavahemikku (sarnaselt eelmisega).

4.9. Võetakse meetmeid komisjoni järgmise kontrollitsükli lühendamiseks (riskipõhisema kontrollimeetodi kasutamise teel, mis järgib kulutõhususe põhimõtet) ning reservatsioonide kehtestamiseks ja nende tühistamiseks vajalike meetmete võtmiseks varasemas etapis, et vähendada kontrollitsükli lõpust kuni reservatsioonide tühistamiseni kuluvat aega.

4.10. Kontrollitsükel ei alga esimesel vaatlusaastal, vaid siis, kui liikmesriikidelt saadakse kogurahvatulu nimistud. Need tehakse kättesaadavaks 2016. aasta alguses. Komisjon on kohustunud viima kontrollitsükli lõpule 2019. aasta lõpuks.

⁽¹²⁾ Bulgaaria ja Rumeenia kohta kehtestati reservatsioonid alles 2013. aastal.

⁽¹³⁾ Periood, mille kohta komisjon kontrollib liikmesriikide kogurahvatulu andmete koostamise allikaid ja meetodeid.

⁽¹⁴⁾ 2004. ja 2007. aastal Euroopa Liiduga liitunud liikmesriikide puhul kehtestati reservatsioonid alates nende liitumise aastast.

⁽¹⁵⁾ Vt eriaruande nr 11/2013 „Õigete kogurahvatulu andmete saamine: struktureeritum ja sihipärasem lähenemisviis muudaks komisjoni kontrolli mõjusamaks” punktid 68–73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Komitee koosneb liikmesriikide esindajatest ja seda juhib komisjoni esindaja. Komitee abistab komisjoni kogurahvatulu arvutamise menetlustes ja kontrollimisel. Vt nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1287/2003, 15. juuli 2003, rahvamajanduse kogutulu ühtlustamise kohta turuhindades (rahvamajanduse kogutulu määrus) (ELT L 181, 19.7.2003, lk 1).

⁽¹⁷⁾ Nimistu on liikmesriigi dokument, milles kirjeldatakse üksikasjalikult kogurahvatulu arvutamiseks kasutatud allikaid ja meetodeid. Kogurahvatulul põhinevate ressursside kontekstis hindab Eurostat nimistu alusel kogurahvatulu andmete kvaliteeti ja ammendavust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Meetodites ja allikates tehtud muudatused

4.11. Paljud liikmesriigid muutsid 2014. aastal ka oma meetodeid ja allikaid, mis avaldas suurt mõju nende veel aegumata aastate (2010, 2011 ja 2012) kogurahvatulu andmetele. Näites Küprose ja Madalmaade puhul suurenesid käibemaksu-/kogurahvatulupõhised osamaksed eelkõige nime- tatud faktorite tõttu vastavalt 41 % ja 21 % (vt **tabel 4.1**).

4.12. Kogurahvatulu saldodes tehtud oluliste muudatuste mõju oleks olnud väiksem, kui ELil oleks olnud muudatuse tegemiseks ühine poliitika, mis hõlmaks suuremate läbivaatamiste jaoks kehtestatud ühist ajakava. See parandaks liikmesriikide andmete võrreldavust ning vähendaks riski, et harvade läbivaatamiste tulemusel tehakse olulisi ja paljusid aastaid puudutavaid kohandusi. Komisjon esitas sellise poliitika kohta ettepaneku 2013. aastal ⁽¹⁸⁾. Kuigi 19 liikmesriiki andsid mõista, et nad oleksid valmis uue läbivaatamispoliitika septembriks 2014 vähemalt osaliselt kasutusele võtma, ei ole komisjon uue poliitika kasutuselevõtuks rohkem midagi ette võtnud.

4.13. Kirjeldatud kahte liiki ajakohastamiste mõju oli nii ulatuslik, et nõukogu muutis komisjoni ettepanekul omavahendite määrust ⁽¹⁹⁾ nii, et mõnel liikmesriigil oleks võimalik maksete tegemist edasi lükata. Seitse liikmesriiki ⁽²⁰⁾ taotlesid oma maksete edasilükkamist (täielikult või osaliselt) kuni aastani 2015. Kokku taotleti 5,432 miljardi euro suuruse summa maksmise edasilükkamist kuni aastani 2015.

4.12. Komisjon nõustub, et ühise lähenemisviisi kasutamine võiks vähendada kogurahvatulu andmetes tehtavate korrektsioonide suurust, kuid korrigeerimine muutuks samal ajal sagedasemaks. Eurostat uurib veel, kas ELi ühise lähenemisviisi eelised korvaksid selle puudused (subsidaarsuse puudumine, usaldusväärsemate andmete ja/või allikate hilisem esitamine ja reservatsioonide tühistamiseks kuluva aja võimalik pikenemine).

⁽¹⁸⁾ Poliitikat esitleti monetaar-, finants- ja maksebilansistatistika komiteele 4. juulil 2013.

⁽¹⁹⁾ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1377/2014, 18. detsember 2014, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse otsus 2007/436/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta. Vt ka kontrollikoja arvamus nr 7/2014 nõukogu määruse ettepaneku kohta, millega muudetakse määrust (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 2007/436/EÜ, Euratom (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgaaria, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Malta, Sloveenia ja Ühendkuningriik. Bulgaaria esitas andmed oma kogurahvatulu ja käibemaksu saldode kohta aga juba 2014. aasta lõpus.

Tabel 4.1. Käibemaksu- ja kogurahvatulu saldod, 2014

(miljonites eurodes)

Liikmesriik	Käibemaksu- ja kogurahvatulu saldod	Kokku käibemaksu- ja kogurahvatulu eelarves	Käibemaksu- ja kogurahvatulu saldode osakaal 2014. aasta kogusummas
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgia	119	3 252	3,7 %
Bulgaaria	36	338	10,8 %
Tšehhi Vabariik	79	1 131	6,9 %
Taani	- 126	2 146	- 5,9 %
Saksamaa	1 359	24 063	5,6 %
Eesti	7	157	4,7 %
Iirimaa	112	1 202	9,3 %
Kreeka	222	1 474	15,1 %
Hispaania	589	8 638	6,8 %
Prantsusmaa	562	17 933	3,1 %
Horvaatia	- 1	359	- 0,4 %
Itaalia	1 502	12 867	11,7 %
Küpros	54	131	41,1 %
Läti	25	199	12,3 %
Leedu	8	286	2,6 %
Luksemburg	- 67	277	- 24,2 %
Ungari	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Madalmaad	1 103	5 205	21,2 %
Austria	- 57	2 706	- 2,1 %
Poola	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Rumeenia	75	1 172	6,4 %
Sloveenia	8	300	2,7 %
Slovakkia	- 7	578	- 1,2 %
Soome	- 34	1 669	- 2,1 %
Rootsi	190	3 638	5,2 %
Ühendkuningriik	3 616	17 042	21,2 %
Kokku	9 528	112 303	8,5 %

Allikas: Euroopa Liidu eelarveaasta 2014 paranduseelarve projekt nr 6/2014 tulp A; Euroopa Liidu eelarveaasta 2014 paranduseelarve nr 7/2014 tulp B.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Reservatsioonide haldamine

4.14. Reservatsiooni abil saab liikmesriigi edastatud kogurahvatulu andmete kahtlusi tekitanud osi parandamiseks avatuna hoida ka pärast õigusaktides sätestatud nelja-aastase tähtaja lõppemist. Reservatsioonid võivad olla üldised või konkreetseid küsimusi puudutavad (erireservatsioonid). Üldreservatsioonid hõlmavad kogurahvatulu andmete koostamise kõiki aspekte. Erireservatsioonid hõlmavad kogurahvatulu diskreetseid elemente ning võivad olla nii tehingupõhised,⁽²¹⁾ horisontaalsed⁽²²⁾ kui protsessipõhised⁽²³⁾. **Tabelis 4.2** esitatakse 2014. aasta lõpu seisuga kehtinud reservatsioonid. Tabel sisaldab ka teavet käesoleva peatüki järgmistes osades kajastatavate käibemaksu- ja traditsiooniliste omavahendite küsimuste kohta.

Tabel 4.2. Liikmesriikide kogurahvatulu/rahvamajanduse kogutoodangu reservatsioonid⁽²⁴⁾, käibemaksuga seotud reservatsioonid ning traditsiooniliste omavahendite nn avatud punktid

Liikmesriik	Kogurahvatulu/rahvamajanduse kogutoodanguga seotud reservatsioonid (seisuga 31.12.2014)	Käibemaksuga seotud reservatsioonid (seisuga 31.12.2014)	Traditsiooniliste omavahendite nn avatud punktid (seisuga 31.12.2014)
Belgia	7	5	18
Bulgaaria	12	7	13
Tšehhi Vabariik	7	0	5
Taani	5	4	21
Saksamaa	8	8	10
Eesti	7	1	3
Iirimaa	4	6	13
Kreeka	15	5	32
Hispaania	9	2	21
Prantsusmaa	7	3	40
Horvaatia	0	0	1
Itaalia	9	11	15
Küpros	12	0	6
Läti	16	1	0

⁽²¹⁾ Tehingupõhised reservatsioonid hõlmavad kindla liikmesriigi ühte konkreetset tehingut.

⁽²²⁾ Horisontaalsed reservatsioonid hõlmavad kõigi liikmesriikide ühte konkreetset tehingut.

⁽²³⁾ Protsessipõhiseid reservatsioone kasutatakse olukorras, kui probleem puudutab protsessi ühte kindlat etappi (vt punkt 4.16).

⁽²⁴⁾ Tabel ei sisalda protsessipõhiseid (vt punkt 4.16) ega üldreservatsioone (vt punkt 4.17).

Liikmesriik	Kogurahvatulu/rahvamajanduse kogutoodanguga seotud reservatsioonid (seisuga 31.12.2014)	Käibemaksuga seotud reservatsioonid (seisuga 31.12.2014)	Traditsiooniliste omavahendite nn avatud punktid (seisuga 31.12.2014)
Leedu	4	0	5
Luksemburg	6	3	1
Ungari	12	1	9
Malta	12	0	2
Madalmaad	4	7	42
Austria	6	12	8
Poola	15	5	11
Portugal	7	0	15
Rumeenia	18	2	13
Sloveenia	6	0	0
Slovakkia	6	1	3
Soome	6	7	6
Rootsi	7	5	14
Ühendkuningriik	12	5	21
KOKKU (31.12.2014)	239	101	348
KOKKU (31.12.2013)	283	103	341

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.15. 2014. aasta lõpu seisuga kehtis 239 reservatsiooni (vt **tabel 4.2**), millest 106 olid tehingupõhised ja 133 horisontaalsed erireservatsioonid. 2014. aasta vältel tühistati 44 reservatsiooni (8 tehingupõhist ja 36 horisontaalset). Perioodi 1995–2001 suhtes kehtib endiselt üks rahvamajanduse kogutoodangut puudutav tehingupõhine erireservatsioon⁽²⁵⁾. Kontrollikoja arvutuste kohaselt suurendavad 2014. aastal tühistatud kogurahvatulu puudutavad reservatsioonid⁽²⁶⁾ kõnealuste aastate kogurahvatulul põhinevaid omavahendeid summas 75,2 miljonit eurot⁽²⁷⁾ (puhasmõju).

⁽²⁵⁾ Kuni 2001. aastani kasutati rahvamajanduse arvepidamise näitajana rahvamajanduse kogutoodangut (RKT).

⁽²⁶⁾ Kontrollikoda võttis reservatsioonide tühistamise finantsmõju arvutamisel arvesse kõiki kogurahvatulu arvestusbaasis tehtud muudatusi, mis tulenevad selliste 2014. aastal tühistatud reservatsioonide mõjust, mis olid juba aegunud. Komisjon tühistas reservatsioonid 2014. aastal. Nende finantsmõju avaldus aga aastatel 2012 ja 2013, kui liikmesriigid reservatsioonidega tegelesid.

⁽²⁷⁾ 77,3 miljoni euro suuruse suurenemise ja 2,1 miljoni euro suuruse vähenemise saldo.

KOMISJONI VASTUSED

4.15. Komisjon on 2015. aastal juba tühistanud 18 tehingupõhist ja 15 horisontaalset reservatsiooni.

Komisjon leiab, et tühistatud reservatsioonide finantsmõju põhjal ei saa hinnata kogurahvatulul põhinevate omavahendite kontrollimise tulemusi ega teha järeldusi suundumuste kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.16. Lisaks kehtestati 2010. aasta kohta 27 protsessipõhist reservatsioon – tegu oli 2014. aastal kehtestatud ainukeste reservatsioonidega. Need hõlmavad 27 liikmesriigi 2010. aasta andmeid ning võimaldavad komisjonil kontrollida vastavalt ESA 2010 raamistikule esitatud andmeid⁽²⁸⁾. Kontrollimise aluseks on liikmesriikide poolt 2015. aastal esitatavad kogurahvatulu nimestikud.

Üldreservatsioonid

4.17. Ainsad 2014. aasta lõpu seisuga kehtinud üldreservatsioonid puudutasid Kreeka kogurahvatulu andmeid 2008. ja 2009. aasta kohta. Nimetatud reservatsioone ei tühistatud hoolimata sellest, et nendega tegelemisel tehti edusamme; tühistamata jäi ka rahvamajanduse kogutoodangut puudutav pikaajaline reservatsioon (vt punkt 4.15). Komisjon jälgis aga 2014. aastal endiselt tähelepanelikult Kreeka rahvamajanduse arvepidamise koostamises esinevaid probleeme ning algatas tehnilise abi programmi, mille eesmärk on luua sõltumatu ja tugev riiklik statistikaamet. Kontrollikoda on seisukohal, et Kreeka kogurahvatulu andmete usaldusväärsuse suurendamiseks tehtav töö on tähtis, sest andmete kvaliteet võib mõjutada kõigi liikmesriikide kogurahvatulul põhinevate omavahendite osamakseid.

Traditsioonilised omavahendid**Tollivormistusjärgsed auditid**

4.18. Tollideklaratsioonides esitatud andmete õigsuse uurimiseks võib toll ka pärast kauba vabastamist kontrollida äridokumente ja asjaomase kaubaga seotud imporditoimingute andmeid⁽²⁹⁾. Kirjeldatud kontrolli, mis hõlmab ka tollivormistusjärgseid auditeid,⁽³⁰⁾ nimetatakse tollivormistusjärgseks kontrolliks. Kontroll peaks põhinema riskianalüüsil, mille aluseks on riiklikul, ELi ja võimaluse korral rahvusvahelisel tasandil välja töötatud kriteeriumid⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem (ESA 2010) on kõige uuem rahvusvaheliselt ühilduv ELi raamatupidamisraamistik majanduse süsteemseks ja üksikasjalikuks kirjeldamiseks. See võeti kasutusele septembris 2014 – alates sellest ajast peavad liikmesriikidest Eurostatile edastatavad andmed vastama ESA 2010 reeglitele.

⁽²⁹⁾ Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92 (millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT L 302, 19.10.1992, lk 1)) artikkel 78.

⁽³⁰⁾ „Tollivormistusjärgne kontroll on meetod, mille abil saab kontrollida ettevõtjaid, uurides nende arveid, aruandeid ja süsteeme.” Allikas: tolliauditi juhend.

⁽³¹⁾ Ühenduse tolliseadustiku artikli 13 lõige 2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.19. Liikmesriikidesse tehtud kontrollikoja auditikülastuste käigus leiti tollivormistusjärgsete auditite puhul sarnaseid probleeme nagu varasematel aastatel⁽³²⁾. Taas leiti puudusi liikmesriikides auditeeritud importijate kindlaksmääramisel, valimisel ja kontrollimisel. Lisaks leiti, et tollivormistusjärgsete auditite kvaliteet, ulatus ja tulemused olid kolmes külastatud liikmesriigis väga erinevad⁽³³⁾.

4.20. Veebruaris 2014 avaldas komisjon tollikontrolli juhendi ajakohastatud versiooni. Kontrollikoda väljendab heameelt selle üle, et komisjon andis liikmesriikidele uusi suuniseid; sellegipoolest tuleb märkida, et uus juhend ei hõlma kõiki liikmesriikidesse tehtud auditikülastuste käigus leitud puudusi:

- a) puuduvad suunised selle kohta, kuidas käsitleda teistes liikmesriikides tollivormistuse läbinud kaupu (auditeeritava ettevõtete valimise seisukohast või isegi kontrolliprotsessi käigus);
- b) puuduvad selged juhised selle kohta, kuidas tuleks auditi etapis käsitleda aegumise riski⁽³⁴⁾;

KOMISJONI VASTUSED

4.19. Kuigi riski käsitleva teabe jagamise kohustus on sätestatud õigusaktides, ei ole tollikontrolli juhendis kindlaks määratud riskikriteeriumid õiguslikult siduvad. Samal ajal on tollikontrolli juhendis esitatud ühine ühtlustatud lähenemisviis tollivormistusjärgse auditi tegemiseks.

ELi tegevuskava (COM(2014) 527 final) kohaselt tuleb arendada edasi ELi ühiseid riskikriteeriume ja -standardeid. Komisjon on moodustanud liikmesriikide ekspertidest koosneva projektirühma, et uurida põhjalikult finantsriske. Selle töö käigus uurib komisjon tähelepanelikult olukordi, kus importija asub teises liikmesriigis.

Komisjon uurib kontrollikoja tuvastatud puudusi ja palub vajaduse korral liikmesriikidel võtta asjakohased parandusmeetmed. Oma kontrollide käigus jätkab komisjon tutvumist riikliku tollijärelevalvega. Kui tehakse kindaks puudusi, palub ta liikmesriikidel võtta meetmed nende kõrvaldamiseks.

4.20.

- a) Komisjon kaalub võimalust anda liikmesriikidele lisajuhiseid finantsrisi kriteeriumide kohaldamiseks juhul, kui importija emettevõtja ei asu samas liikmesriigis, kus kaup läbib tollivormistuse.

Vt ka vastus punktidele 4.19.

- b) Komisjoni talitused rõhutavad oma kontrolliaruannetes, määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artikli 17 kohaselt kuludesse kantud tollimaksude läbivaatamisel ja kaks korda aastas toimuvatel omavahendite nõuandekomitee koosolekutel liikmesriikidele süstemaatiliselt vajadust täita summade sissenõudmisel hoolsuskohustust. Kui traditsioonilised omavahendid lähevad aegumise tõttu kaduma, sest liikmesriik ei ole täitnud hoolsuskohustust, vastutab sissenõudmata jäänud summade eest rahaliselt liikmesriik.

⁽³²⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punkt 2.31 ning 2013. aasta aastaaruande punkt 2.14.

⁽³³⁾ Hispaania, Austria ja Ühendkuningriik.

⁽³⁴⁾ Ühenduse tolliseadustiku (määrus (EMÜ) nr 2913/92) artikli 221 lõike 3 kohaselt ei teatata võlgnikule tollimaksu summat pärast seda, kui tollivõla tekkimise kuupäevast on möödunud kolm aastat.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) aastas tehtavate auditite minimaalse arvu kohta puuduvad soovituslikud katvuse näitajad (deklaratsioonide rahalise väärtuse või osakaalu vormis).

A- ja B-kontod

4.21. Kõik liikmesriigid saadavad komisjonile igakuiselt määratud tolli- ja suhkrumaksude aruande (A-kontode aruanne) ja kord kvartalis aruande nende määratud maksude kohta, mida ei ole kantud A-kontodele (B-kontode aruanne) ⁽³⁵⁾.

4.22. Liikmesriikidesse tehtud kontrollikoja auditikülastuste käigus leiti kontode haldamisel samalaadseid probleeme nagu varasematel aastatel ⁽³⁶⁾ (selline olukord viitab süsteemsetele puudustele) ⁽³⁷⁾. Näiteks Ühendkuningriigis on B-kontode aruannete koostamise protseduur keeruline, kuna see põhineb eri andmebaasidest pärit andmetel, mille konsolideerimine toimub käsitsi. See on kaasa toonud vigu. B-kontodel esitatud summade ajakohastamine võttis ka kaua aega. Hispaanias kasutati maha kantud summade käsitlemisel valesid protseduure, mistõttu kirjendati summad B-kontodel tegelikust suuremana. Ka komisjoni kontrollid näitasid (vt punkt 4.23), et 21 külastatud liikmesriigist 19s leiti puudusi B-kontode haldamisel.

KOMISJONI VASTUSED

- c) ELi riskijuhtimisstrateegia – mille alla kuulub ka audit – eesmärk on hõlbustada kaubandust, lihtsustada menetlusi ja kohaldada riskipõhist kontrolli. Ühise soovitusliku miinimumi kehtestamine (deklareeritud kaupade väärtuse või protsentuaalse osakaalu alusel) oleks auditite puhul vastuolus riskipõhise lähenemisviisiga, mis juhindub erinevustest kaupade liikumises ja sellega igas etapis kaasnevast konkreetsest riskist.

Komisjon võib siiski kaaluda koos liikmesriikidega selliste miinimumide kehtestamist, mis võtaksid arvesse nimetatud erinevusi.

4.22. Kuigi aeg-ajalt esineb üksikuid süsteemseid puudusi, tuleneb suurem osa komisjoni kontrollikäikudel tuvastatud puudustest ühekordsetest vigadest. Selliste vigade tekkimine on mõistetav, sest B-kontod on oma olemuselt ette nähtud keeruliste ja vaidlustatud juhtumite jaoks. Kontrollikoda on nii 2014. aastal kui ka varem osutanud probleemidele ja vigadele B-kontode haldamisel, kuid komisjoni arvates ei saa nende põhjal üldiselt järeldada, et tegu on süsteemsete puudustega. Käsitsi peetava raamatupidamisarvestuse puhul ei saa teatavat vigade esinemist välistada, seetõttu ei pruugi see veel osutada süsteemsetele puudusele (õigusaktidega ei kohustata liikmesriike automatiseerima B-kontode haldamist). Vale menetluse puhul võib aga puudus olla süsteemne. Komisjon uurib raamatupidamise haldamisega seotud puudusi, mis kontrollikoda on nimetatud liikmesriikides tuvastanud, ja Hispaanias tuvastatud vale menetlust samal viisil nagu kõiki kontrollikoja leide.

⁽³⁵⁾ Kui maksud jäävad maksmata ja tagatist ei esitata, või kui maksud on kaetud tagatisega, kuid on vaidlustatud, võivad liikmesriigid nimetatud vahendite kättesaadavaks tegemise peatada, kirjendades need eraldi kontodele.

⁽³⁶⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 2.16 ning 2012. aasta aastaaruande punktid 2.32 ja 2.33.

⁽³⁷⁾ Juhtumid ei avaldanud mõju eraldi kontrol kajastatud üldsumma (1,617 miljardit eurot) usaldusvärsusele ega sellega seotud allahindamisele (1,144 miljardit eurot), mis on avaldatud Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Nn avatud punktide käsitlemine

4.23. Liikmesriikidesse tehtud komisjoni kontrollkäikude leidude alusel määratletakse nn avatud punktid⁽³⁸⁾. Avatud punktid võivad avaldada finantsmõju ja need suletakse, kui liikmesriigid on võtnud nõuetekohaseid meetmeid. 2014. aasta lõpu seisuga oli kokku avatud 348 (vt **tabel 4.2**) punkti,⁽³⁹⁾ kuid komisjon ei arvutanud nende summaarset finantsmõju.

Käibemaksupõhised omavahendid

4.24. Aasta lõpu seisuga kehtis kokku 101 reservatsiooni (2013. aastal 103) (vt **tabel 4.2**), millest 84 oli kehtestanud komisjon ja 17 liikmesriigid. 2014. aastal tühistas komisjon 29 reservatsiooni. Komisjoni kehtestatud pikaajaliste reservatsioonide⁽⁴⁰⁾ arv vähenes 12-lt 10-le. Kontrollikoda arvutas välja 2014. aastal reservatsioonide kõrvaldamiseks tehtud töö rahalise puhasmõju⁽⁴¹⁾ ja leidis, et käibemaksupõhised omavahendid suurenesid 16,1 miljoni euro võrra⁽⁴²⁾.

Aasta tegevusaruanded

4.25. Eelarve peadirektoraadi ja Eurostati 2014. aasta tegevusaruanded annavad õiglase hinnangu omavahendite ja muude tulude alustehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud finantsjuhtimisele ning esitatud teave kinnitab kontrollikoja tähelepanekuid ja järeldusi.

4.23. Komisjon võtab seoses kontrollkäikudega järeelmeetmeid, et püüda arvuliselt hinnata igast avatud punktist, aruandest ja liikmesriigist tuleneda võivat finantsmõju, toimides seejuures juhtumipõhiselt. Ta ei pea arvestust selle kohta, kui palju traditsioonilisi omavahendeid võib kokku tasumisele kuuluda (liites kõik avatud punktid, aruanded ja liikmesriigid). Sellel ei oleks mõtet, sest järeelmeetmeid võetakse iga avatud punkti, aruande ja liikmesriigi suhtes eraldi ja juhtumispõhiselt. Komisjon teab siiski alati, kas teataval punktil võib olla finantsmõju, ning hindab seda, kui vajalikud andmed on olemas.

4.24. Komisjon jätkas 2014. aastal koostööd liikmesriikidega tema kehtestatud reservatsioonide aluseks olevate probleemide lahendamiseks.

Komisjon leiab, et tühistatud reservatsioonide netofinantsmõju põhjal ei saa hinnata kogurahvatulul põhinevate omavahendite kontrolliprogrammi tulemusi ega teha järeldusi suundumuste kohta.

⁽³⁸⁾ 2014. aastal koostati kokku 28 kontrolliaruannet, mille alusel määratleti 89 uut avatud punkti.

⁽³⁹⁾ 38 punkti on olnud avatud kauem kui viis aastat. Kõige vanemad avatud punktid pärinevad 2002. aastast (Saksamaa, Kreeka, Portugal).

⁽⁴⁰⁾ Kontrollikoda määratleb pikaajalisteks sellised reservatsioonid, mis on kehtestatud vähemalt kümme aastat varasema aasta kohta – st reservatsioonid, mis kehtisid 2014. aasta lõpus 2005. või varasemate aastate kohta.

⁽⁴¹⁾ Kontrollikoda võttis reservatsioonide tühistamise finantsmõju arvutamisel arvesse kõiki käibemaksu arvestusbaasis tehtud muudatusi, mis tulenevad komisjoni kontrollitegevusest perioodi 2002–2010 kohta. 2010. aasta aegs 2014. aastal ning 2010. ja varasemate aastate käibemaksubaasi saab muudatusi teha üksnes reservatsiooni olemasolu korral. Arvesse võeti piiristamise mõju.

⁽⁴²⁾ 18,2 miljoni euro suuruse suurenemise ja 2,1 miljoni euro suuruse vähenemise saldo.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2014. aasta kohta

4.26. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et tulud tervikuna ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud. Tulude kohta saab järelada järgmist:

- kogurahvatulul põhinevate omavahendite, käibemaksupõhiste omavahendite ja muude tulude suhtes hinnati läbivaadatud süsteemid mõjusaks;
- traditsiooniliste omavahendite suhtes hinnati läbivaadatud süsteemid kokkuvõttes mõjusaks. Külastatud liikmesriikide peamised sisekontrollimehhanismid hinnati osaliselt mõjusaks⁽⁴³⁾;
- kontrollikoda ei leidnud testitud tehingutes vigu.

Soovitused

4.27. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 4.2**. 2011. ja 2012. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda kolm soovitusi. Neist kaks viis komisjon ellu suuremas osas ja ühe osaliselt.

4.28. Käesoleva läbivaatamise ning 2014. aasta leidude ja järelduste põhjal esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused.

Kogurahvatulul põhinevad omavahendid

- **1. soovitus:** võtta järgmise kontrollitsükli vältel meetmeid, et vähendada tsükli lõpus reservatsioonidega hõlmatavate aastate arvu;
- **2. soovitus:** võtta meetmeid, et vähendada liikmesriikide esitatud kohanduste mõju.

4.27.

Komisjon nõustub soovituselga. Kontrollitsükli lühendatakse ning reservatsioonid kehtestatakse ja nende tühistamiseks vajalikud meetmed võetakse varasemas etapis (kontrollitsükli jooksul).

Komisjon nõustub soovituselga.

⁽⁴³⁾ Vt ka eriaruande nr 2/2014 punktid 107–120.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Traditsioonilised omavahendid

- **3. soovitus:** parandada tollivormistustsükkel auditite tegemiseks koostatud olemasolevaid suuniseid ning julgustada liikmesriike neid rakendada;
- **4. soovitus:** tagada, et liikmesriikidel oleksid summade B-kontodel kajastamiseks asjakohased raamatupidamissüsteemid, ning julgustada liikmesriike nende kontode haldamist parandama. Kontosid võiks näiteks regulaarselt kontrollida, et tagada vanemate kirjade ajakohastamine või vajaduse korral nende mahakandmine.

Komisjon nõustub soovitusel. Ta võtab kontrollikoja märkusi arvesse kehtiva ühise riskijuhtimisstrateegia ja -tegevuskava raames, eelkõige finantsriski kriteeriumide alal tehtavas töös.

Komisjon nõustub soovitusel. Ta uurib ka edaspidi oma kontrollkäikude raames B-kontosid ja palub puuduste tuvastamise korral liikmesriikidel korrapäraselt kontrollida mahakantud summade kustutamist, et parandada raamatupidamisarvestuse haldamist.

LISA 4.1

TULUDE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2014	2013
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingute arv kokku	55	55
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	0,0 %	0,0 %
Ülemine veapiir	0,0 %	
Alumine veapiir	0,0 %	

LISA 4.2

TULUDE VALDKONNA VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs					Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Pudulik tõendusma- terjal
			Suuremas osas	Osaliselt			
2012	Komisjon peaks üle vaatama oma kogurahvatulu andmete kontrollimise kontrolliraamistiku, tegema struktureeritud ja formaliseeritud tasuvusanalüüsi ning põhjalikult kont- rollima olulisi ja riskantseid kogurahvatulu komponente; piirama üldreservatsioonide kasutamist ning kasutama reservatsioonide kehtestamisel olulisuse kriteeriume.			X			Uus kontrolliraamistik on väljatöötamisel ja saab lõpliku kuju enne järgmist kontrolliotsust, mis algab 2016. aasta alguses. Kehtivate reservatsioonide tühistamisel kasutatakse juba otse- kontrolli. Üldreservatsioonide piiramiseks on kehtestatud uus lähenemiskiis ja kokku on lepitud olulisuse piirmäär.
2011 ja 2012	Komisjon peaks julgustama liikmesriike traditsiooniliste omavahendite tulude maksimeerimise eesmärgil tugevda- ma oma tollijärelevat.		X				Oma korrapäraste traditsioonilisi omavahendeid käsitlevate kontrollide käigus kontrollib komisjon jätkuvalt, kas liikmesrii- gid on kehtestanud nõuetekohase raamistiku ELi finantshuvide kaitsmiseks traditsiooniliste omavahendite valdkonnas.
	Komisjon peaks liikmesriike üles kutsuma A- ja B- kontosid korrektselt kasutama ning tagama, et need oleksid tõendatavalt täielikud ja korrektsed (*).		X				Komisjon uurib oma kontrollide käigus jätkuvalt A- ja B- kontode kasutamist ning palub liikmesriikidel tagada, et need oleks täielikud ja korrektsed.

(*) Komisjon kontrollib A- ja B-kontode kasutamist igal aastal. Kuna aga probleemid püsivad, tuleb jõupingutusi jätkata.

5. PEATÜKK

Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	5.1–5.5
Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” eritunnused	5.2–5.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	5.5
Tehingute korrektsus	5.6–5.17
Teadusuuringud ja innovatsioon: teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi keerulised eeskirjad suurendasid veariski	5.9–5.15
Muud rahastamisvahendid: rahastamiskõlbmatud ja põhjendamatud kulud ning riigihanke-eeskirjade eiramine	5.16–5.17
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	5.18–5.31
Teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas tehtud komisjoni auditid	5.18–5.24
Aasta tegevusaruanded	5.25–5.31
Energeetika peadirektoraadi ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti aasta tegevusaruannetes alahinnatakse tehingute korrektsust ohustavaid riske	5.27–5.28
Veariski sisaldavate summade ebajärjekindel hindamine	5.29–5.31
Järeldus ja soovitused	5.32–5.35
Järeldus 2014. aasta kohta	5.32–5.33
Soovitused	5.34–5.35
Lisa 5.1. Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” tehingute testimise tulemused	
Lisa 5.2. Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” kohta antud varasemate soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

5.1. Käesolevas peatükis loetletakse mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” kohta esitatava kontrollikoja erihinnangu seotud leiud. 2014. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud *joonisel 5.1*.

Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” eritunnused

5.2. Kulutuste eesmärk on teadustegevuse ja innovatsiooni edendamine, haridussüsteemide parandamine ja tööhõive suurendamine, ühtse digitaalse turu toimimise tagamine, taastuveneergetika ja energiatõhususe edendamine, transpordisektori moderniseerimine ja ärikeskkonna parandamine (eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) jaoks).

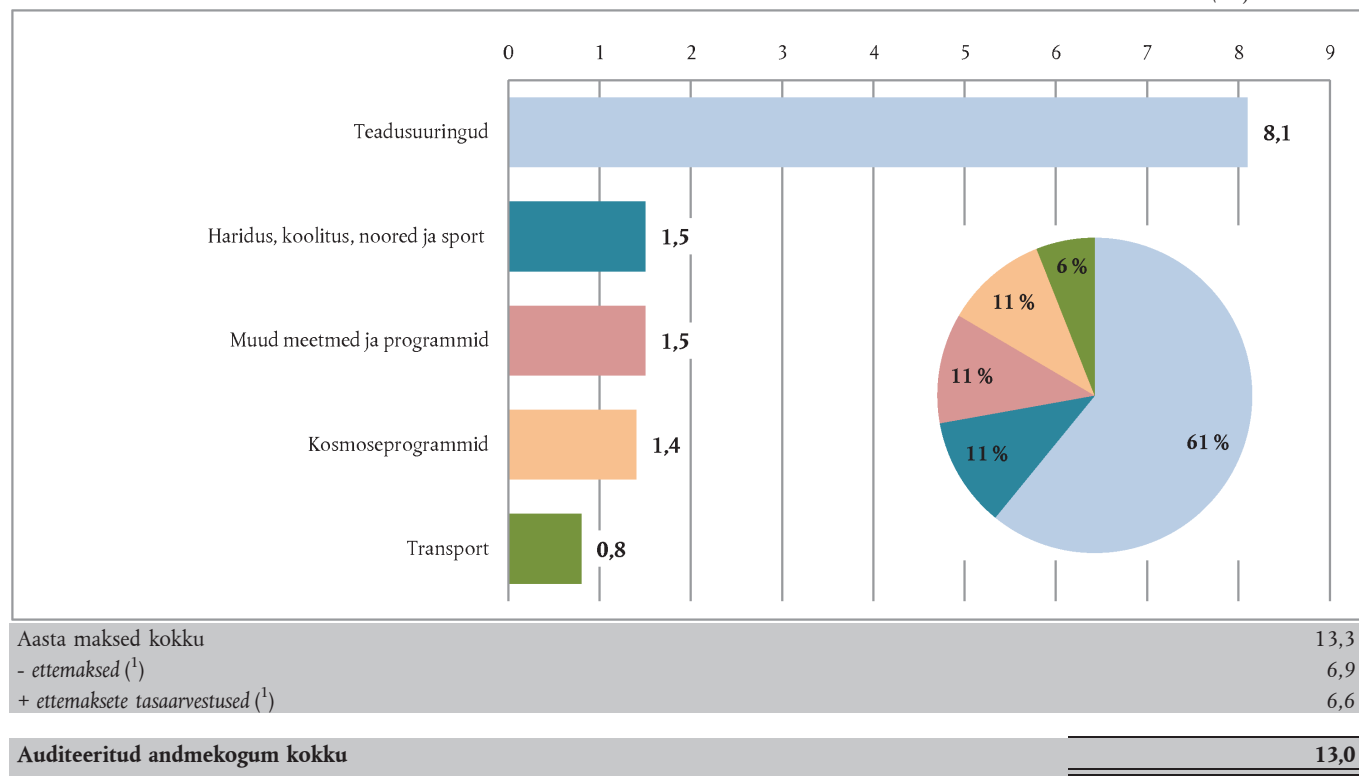
5.3. Teadustegevus ja innovatsioon moodustavad 61 % kulutustest ning need tehakse läbi teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmenda raamprogrammi (2007–2013) (edaspidi „teadusuuringute seitsmes raamprogramm”) ja teadusuuringute ja innovatsiooni 2014.–2020. aasta raamprogrammi „Horisont 2020”. Muud olulised rahastamisvahendid on tegevusprogramm elukestva õppe alal; Erasmus+ hariduse, koolituse, noorsoo ja spordi valdkonnas; üleeuroopalise võrgu transpordiprogramm, millest rahastatakse transpordi infrastruktuuri rajamist; Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava, millest toetatakse energeetikasektori projekte; Euroopa ühendamise rahastu, millest toetatakse transpordi, telekommunikatsiooni ja energiavõrkude rajamist; ning Euroopa satelliitnavigatsioonisüsteemi Galileo programm.

5.4. Ligi 90 % kulutustest moodustavad projektides osalevatele era- või avaliku sektori toetusesaajatele tehtavad toetusmaksed. Lisaks ettemaksetele, mis tehakse pärast toetuslepingu või rahastamisotsuse allkirjastamist, hüvitatakse ELi vahenditest toetusesaajate deklareeritud kulud. Peamine korrektsusega seotud risk seisneb selles, et toetusesaajad deklareerivad rahastamiskõlbmatuid kulusid, mida enne nende hüvitamist ei avastata ega parandata.

5.3. Selle peatüki alla kuuluvate kulude struktuur on võrreldes eelmise aasta aruandes esitatuga muutunud, kuna kehtib uus mitmeaastane finantsraamistik (2014–2020).

Joonis 5.1. Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1a. „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” – põhiteave 2014

(miljardites eurodes)



⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD
Auditi ulatus ja lähenemisviis

5.5. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki **lisa 1.1 teises osas**. Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” auditi puhul tuleb märkida järgnevat:

- auditi raames kontrolliti valimit, kuhu kuulus 166 tehingut, nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7. Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi kõikide tehingute suhtes. 2014. aastal kuulus valimisse 95 teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna tehingut (92 seitsmenda raamprogrammi tehingut ja 3 eelneva kuuenda raamprogrammi tehingut), 21 hariduse ja kutseõppe valdkonna tehingut (elukestva õppe programm) ja 50 muude programmide ja tegevuste tehingut;

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) kontrollikoda vaatas läbi teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi, hariduse ja kultuuri peadirektoraadi, liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi,⁽¹⁾ energeetika peadirektoraadi ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti aasta tegevusaruanded.

TEHINGUTE KORREKTSUS

5.6. Tehingute testimise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **lisas 5.1**. Kontrollikoja auditeeritud 166 tehingust oli vigadest mõjutatud 79 (48 %). Kontrollikoja kvantifitseeritud 53 vea alusel on hinnanguline veamäär 5,6 %⁽²⁾.

5.7. **Joonis 5.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras. Kvantifitseeritud vigade peamine põhjus oli teadusuuringute ja innovatsiooniprojektide väljamaksetaotlustes deklareeritud rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamine toetusesaajatele.

5.6. Kontrollikoja osutatud veamäär on üks ELi kulude tõhususe näitaja. Komisjoni kontrollistrateegia on aga mitmeaastane. Selle alusel arvatavad talitused jääkvigade määra, mille puhul võetakse arvesse tagasinõudmisi, korrektsioone ning kõikide programmi rakendamise jooksul toimunud kontrollimiste ja auditite mõju. Arvutuste kohaselt oli jääkvigade määr 2014. aasta lõpus Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava puhul 0,42 %, üleeuroopalise transpordivõrgu puhul 0,84 % ja teadusuuringute puhul 3 %.

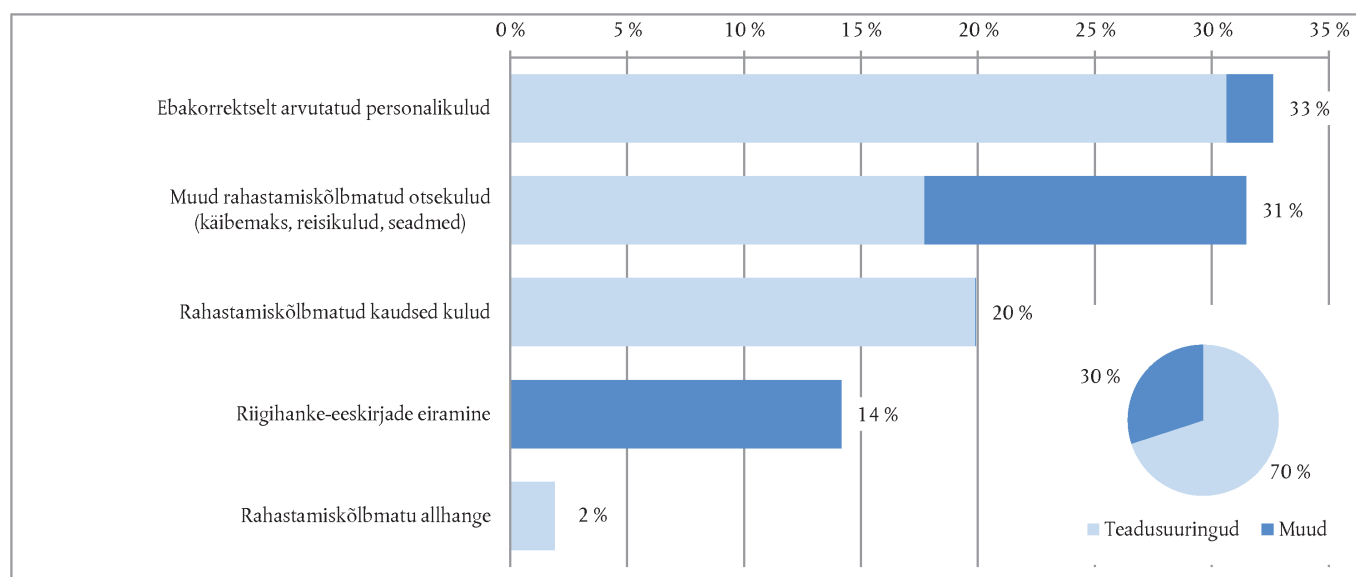
5.7. Teadus- ja innovatsiooniprojektide puhul moodustavad suurema osa kuludest personalikulud ja kaudsed kulud. Kuna Euroopa teadusuuringute projektid erinevad oma kulude struktuuri poolest, on teadlikult tehtud poliitiline otsus lähtuda hüvitamisel ühikuhinna või kindlamääraliste maksete asemel tegelikest kuludest. See selgitab suuremat vea tekkimise ohtu, mida kinnitab ka joonis.

Selleks et vigade algpõhjused võimaluse piires kõrvaldada, on eeskirju raamprogrammis „Horisont 2020” mitmel viisil lihtsustatud (vt punkt 5.9).

⁽¹⁾ Alates 2015. aastast on ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat asendatud siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraadiga.

⁽²⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 3,1 % ja 8,1 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Joonis 5.2. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.8. 27 kvantifitseeritud vea puhul oli komisjonil, liikmesriikide ametiasutustel või sõltumatutel audiitoritel⁽³⁾ küllalt teavet⁽⁴⁾ nende vigade vältimiseks või avastamiseks ja parandamiseks enne kulude heaks kiitmist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks käesoleva peatüki hinnanguline veamäär olnud 2,8 protsendipunkti madalam.

KOMISJONI VASTUSED

5.8. Komisjonil on tugev eelkontrollisüsteem, mis hõlmab automatiseeritud kontrollnimekirju, kirjalikke juhiseid ja pidevat koolitust. Süsteemi parandatakse kogu aeg, kuid see on raske, sest samal ajal ei tohi suurendada toetusesaajate halduskoormust ja tuleb tagada maksete õigeaegne tegemine. Kontrollikoja leidude põhjal täiustatakse süsteemi veelgi, sealhulgas kontrollnimekirju ja juhendeid, ning võidakse kontrollimist täiendavalt automatiseerida. Lisaks teeb komisjon vigade ärahoidmiseks, avastamiseks ja parandamiseks koostööd liikmesriikide asutustega, et tagada nende kontrollimehhanismide täielik toimivus.

Kulunõudeid kinnitavate sõltumatute audiitorite probleemiga ollakse hästi kursis ja seda on käsitletud ka varasemates aruannetes. Kontrollikoja soovitude täitmiseks on komisjon korraldanud hulga kohtumisi toetusesaajate ja üle 300 kulusid kinnitava sõltumatu audiitoriga, et suurendada nende teadlikkust kõige levinumatest vigadest. Lisaks on vigu teinud audiitoritele antud tagasisidet ja raamprogrammis „Horisont 2020” on esitatud kontrollitõendi selgem vorm. Hinnangute kohaselt vähendavad kontrollitõendid teadusuuringute puhul 50 % kulunõuete veamäära. Seega on kontrollitõend oluline vahend üldise veamäära vähendamiseks, isegi kui tuleb tõdeda, et see ei võimalda avastada kõiki vigu.

⁽³⁾ Teatud juhtudel (nt kui teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi projektile antav ELi kaasrahastamine ületab 375 000 eurot) peavad sõltumatud audiitorid tõendama, et deklareeritud kulud on rahastamiskõlblikud.

⁽⁴⁾ Tõendavate dokumentide, sealhulgas tavapäraste riskkontrollide ja kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Teadusuuringud ja innovatsioon: teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi keerulised eeskirjad suurendasid veariski

5.9. Kontrollikoda avastas teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi auditeerimisel eelnevate aastatega sarnaseid vigu: ebakorrektselt arvatud personalikulud, muud rahastamiskõlbmatud otsekulud (nt mittetõendatud reisi- ja seadmete kulud); rahastamiskõlbmatud kaudsed kulud, mis põhinevad valel üldkulude määral või sisaldavad projektiga mitte seotud rahastamiskõlbmatuid kulukategooriaid (vt selgitus 5.1).

Selgitus 5.1. Näide ühe teadusuuringute ja innovatsiooni projekti kulude hüvitamisel tehtud vigadest

Kontrollikoja valimisse sattunud makse oli tehtud komisjoni poolt ühele rahvusvahelisele organisatsioonile, kes töötas teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames koos nelja partneriga ühe rahvusvahelise tervishoiuprojekti kallal. Organisatsiooni esitatud väljamaksetaotluse alusel hüvitas komisjon umbkaudu 132 000 eurot. Kontrollikoda avastas toetusesaaja esitatud kuludes aga mitmeid vigu:

- tegelikust suuremana esitatud personalikulud;
- projektiga mitte seotud lähetuskulud;
- ebakorrektselt arvatud kaudsed kulud.

Kulud esitati tegelikust veelgi suuremana, sest toetusesaaja kasutas kulude kohalikust vääringust eurodesse konverteerimiseks vale vahetuskurssi. Toetusesaaja deklareeritud rahastamiskõlbmatute kulude summa oli kokku 73 000 eurot (55 % deklareeritud kuludest).

Valimi 95-st teadusuuringute ja innovatsiooni projektist avastas kontrollikoda rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamist 39 juhul. Neist 13 juhul moodustasid rahastamiskõlbmatud kulud enam kui 10 % toetusesaaja deklareeritud kogukuludest.

5.10. Komisjonil on teadusuuringute ja innovatsiooni projektide kulude hüvitamise kontrollimiseks oma auditiprogramm (vt punktid 5.18–5.24), mille abil leitavad vead, nende ulatus ja sagedus on võrreldavad kontrollikoja leitunga.

5.9. Komisjoni enda audititest ilmneb samuti, et teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmenda raamprogrammi (FP7) eeskirjade keerukuse tõttu on vigade liigid ja veamäärad jäänud samaks.

Kuna kõik FP7 lepingud on juba sõlmitud, ei ole õigusraamistikku enam võimalik muuta. FP7 jooksul on komisjon siiski püüdnud süsteemi kehtiva õigusraamistiku piires lihtsustada. Näiteks võib tuua 24. jaanuari 2011. aasta otsusega C(2011) 174 vastu võetud lihtsustusmeetmed.

Nii sidusrühmade kui ka seadusandja ootuste täitmiseks on raamprogrammiga „Horisont 2020” õigusraamistikku põhjalikult lihtsustatud, keskendudes eelkõige personalikuludele ja kaudsetele kuludele, mis tekitavad kõige rohkem vigu.

Selgitus 5.1. Näide ühe teadusuuringute ja innovatsiooni projekti kulude hüvitamisel tehtud vigadest

Komisjon nõuab eeskirjadevastaselt makstud summad sisse. Kõnealune juhtum näitab, et üleilmsete ühiskondlike probleemide lahendamiseks on vaja teha teadusalast koostööd rahvusvaheliste partneritega, kuid see võib põhjustada probleeme, sest ELi rahastamiskõlblikkuse eeskirjad on tihti välisriikide asutuste jaoks võõrad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.11. Teadusuuringute ja innovatsiooni kulutuste püsivalt oluline veamäär peegeldab teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ülesehituses ja rakendamises sisalduvaid riske. Programmil on keerulised toetuskõlblikkuse eeskirjad ja palju erinevaid kaasrahastamismäärasid. Projektide elluviimisel osaleb palju eri asukohtades paiknevaid partnereid, kelle hulgas on ka ELi välistes riikides asuvaid toetusesaajaid. Programmis osaleb väga erinevat liiki toetusesaajaid, kelle raamatupidamissüsteemid ei vasta tihti programmi nõuetele.

5.12. 2014. aastal sõlmis komisjon uue teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi esimesed toetuslepingud ja alustas eelmaksete tegemist. Algatusel „Horisont 2020” on teadusuuringute seitsmenda raamprogrammist lihtsamad rahastamiseskirjad ning komisjon on teinud märkimisväärseid jõupingutusi haldusmenetluste keerukuse vähendamiseks.

5.13. Algatuse „Horisont 2020” mõned uued elemendid kujutavad endast aga suuremat riski tehingute korrektsusele. Näiteks püütakse parema teadustegevuse ja innovatsiooni ning majanduskasvu ja töökohtade loomise edendamiseks kaasata programmi rohkem VKEsid ja uusi tulijaid (kellest paljud on samuti VKEd). Komisjon on leidnud, et nimetatud toetusesaajate liikidega on seotud eriti palju vigu (sellekohane näide on esitatud ka selgituses 5.2).

KOMISJONI VASTUSED

5.11. Kuna eeskirjad olid varem keerukad, on komisjon neid raamprogrammis „Horisont 2020” mitmel viisil lihtsustanud.

Poliitika eesmärkide saavutamiseks, mis seisnevad eelkõige teadusuuringute ja innovatsiooni kasutamises majanduskasvu ja tööhõive suurendamiseks ning ühiskondlike probleemide lahendamiseks, on väga oluline luua rahvusvahelisi ja valdkonnaüleseid partnerlusi, kaasata aktiivselt erasektor, eriti väikeettevõtjad, ning lähtuda personalikulude ja kaudsete kulude hüvitamisel tegelikest kuludest. Nagu kontrollikoda on osutanud, toob see kaasa mitmeid riske.

Kui poliitika eesmärgid võimaldavad kasutada lihtsamaid mehhanisme, jäävad veamäärad siiski alla 2 %. See kehtib lihtsamate toetuste (Euroopa Teadusnõukogu ja Marie Skłodowska-Curie stipendiumid) kohta, mida antakse enamasti avalik-õiguslikele asutustele ja üheainsale toetusesaajale ning mille puhul kasutatakse sagedamini kindlamääralisi ja ühekordseid makseid.

5.13. Ühine vastus punktidele 5.13 ja 5.14.

Kontrollikoja osutatud sätted lisasid eeskirjadesse seadusandjad, et saavutada programmi eesmärgid. Tegu on seadusandja teadlike poliitiliste valikutega.

VKEde kaasamine on programmi eduks, majanduskasvu ja tööhõive suurendamiseks ning ühiskondlike probleemide lahendamiseks hädavajalik.

VKEde haldussuutlikkus on aga piiratud. Halduskoormuse vähendamiseks on nende suhtes kohaldatavaid eeskirju võimaluse piires lihtsustatud, kuid see ei aita hoida ära riski suurenemist.

Seoses suuremahuliste infrastruktuuridega makstakse õiglast hüvitist strateegilistele teaduspartneritele, kes teevad suuri investeeringuid infrastruktuuri. Samuti makstakse lisatasudena õiglast hüvitist kogu Euroopa teadlastele, et laiendada tipptasemel teadustööd, kaotada innovatsioonilõhe ja säilitada huvi programmi vastu.

Riskide maandamiseks teeb komisjon eelhindamise kõikide osaliste puhul, kellele tehakse väljamakseid suuremahuliste teadusinfrastruktuuride eest, ning on esitanud üksikasjalikud juhised lisatasude maksmiseks programmi raames.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 5.2. Näide ühe VKE teadus- ja innovatsiooniprojekti väljamaksetaotluses tehtud olulistest vigadest

Kontrollikoda kontrollis väljamaksetaotlust summas 764 000 eurot, mille oli esitanud VKE, kes viis koos 16 partneriga ellu ühte teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi taastuvenergia alast projekti. Kontrollikoda leidis, et peaaegu kõik VKE deklareeritud kulud olid rahastamiskõlbatud:

- VKE omanik arvestas oma tööaega tunnihinna alusel, mis ületas oluliselt komisjoni suunistes esitatud määra;
- allhankekulud ei olnud projekti raames rahastamiskõlblikud, pealegi polnud kasutatud riigihankemenetlust;
- deklareeritud kaudsed kulud sisaldasid rahastamiskõlbmatuid artikleid, põhinesid hinnangutel ega vastanud võrdlemisel toetusesaaja raamatupidamisdokumentidele.

Kontrollikoda kvantifitseeris komisjoni hüvitatud rahastamiskõlbatute kulude alusel vea, mis moodustas enam kui 90 % kontrollitud kulude kogusummast.

5.14. Lisaks ohustavad tehingute korrektsust teatud tingimustel rakendatavad uued rahastamiskriteeriumid (nt juhul, kui teadlased saavad täiendavat tulu või siis, kui osalejad kasutavad suuremõdulist teadusinfrastruktuuri).

5.15. Algatuse „Horisont 2020” kulutuste rakendamisega tegeleb endiselt terve rida ametiasutusi. Tegelikult on „Horisont 2020” rakendamisega tegelevate ametiasutuste arv võrreldes teadusuuringute seitsmenda raamprogrammiga isegi kasvanud. Komisjon peab kindlustama, et tema sisemised süsteemid tagavad toetusesaajate võrdse kohtlemise.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 5.2. Näide ühe VKE teadus- ja innovatsiooniprojekti väljamaksetaotluses tehtud olulistest vigadest

Komisjon rõhutab toetusesaaja märkimisväärset panust projekti. Kulude esitamisel lähtus toetusesaaja aga suurel määral oma äritavadest (tegelike kulude asemel kasutati äritariife ja allhanke korraldamisel ei lähtunud ELi eeskirjades sätestatud kõige soodsama pakkumuse põhimõttest, vaid ettevõtja enda tavadest). Sellised raskused on VKEde puhul sagedased.

5.15. Komisjon tunnistab, et kõiki osalejaid on raske kohelda ühetaoliselt. Komisjon teeb suuri jõupingutusi raamprogrammi „Horisont 2020” osaliste ühtse kohtlemise tagamiseks, eriti ühise tugikeskuse loomise kaudu, mille tulemusena õigusnõustamine, tegevusprotsessid, IT ja audit koondatakse ühte direktoraati, mis toetab komisjoni kõiki teadusuuringuid haldavaid talitusi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Muud rahastamisvahendid: rahastamiskõlbmatud ja põhjendamatud kulud ning riigihanke-eeskirjade eiramine

5.16. Kontrollikoda leidis kulude hüvitamisel tehtud vigu ka finantsraamistiku alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” muude oluliste rahastamisvahendite puhul; vigade maht ja olemus sarnanesid varasematel aastatel leitud. Leiti nii põhjendamatuid ja rahastamiskõlbmatuid kulusid kui riigihanke-eeskirjade eiramise juhtumeid (vt selgituses 5.3 toodud näited).

Selgitus 5.3. Näited alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” muude programmide projektikulude hüvitamisel tehtud vigadest

- a) Üleeuroopaliste võrkude transpordiprogrammi ühe projekti puhul Rootsis sõlmis toetusesaaja IT konsultatsiooniteenuste lepingu ilma hankemenetlust korraldamata ja seda mistahes vormis avalikustamata. Teenuste maht ületas Euroopa riigihangete direktiivides sätestatud piirmäärad. Seetõttu oleks pidanud kasutama avatud rahvusvahelist menetlust.
- b) Euroopa majanduse elavdamise energietikakava ühe projekti puhul Ühendkuningriigis deklareeris toetusesaaja kulusid, mis ei vastanud projekti rahastamisotsuses määratletud tingimustele. Eelkõige sisaldas personalikulude arvutamiseks kasutatud metoodika rahastamiskõlbmatuid mitteettenähtud kulusid (ettevõtte kasumil põhinevad preemiad) ja projektiga mitte-seotud rahastamiskõlbmatuid kaudseid kulusid.
- c) Üleeuroopaliste võrkude ühe transpordiprojekti puhul Itaalias (kiirrongiühenduse rajamine) deklareeris toetusesaaja rahastamiskõlbmatuid kulusid, mis puudutasid ühe allhankijaga lepingutingimuste rikkumise tõttu sõlmitud õiguslikku kokkulepet.
- d) Elukestva õppe programmi Leonardo da Vinci allprogrammi raames Kreekas teostatud ühe riikidevahelise kutseõppeprojekti raames esitas projekti rakendamise eest vastutav toetusesaaja komisjonile hüvitamiseks ülepaisutatud transpordikulud, mis puudutasid projektis osalenud üliõpilaste transporti lennujaamast kesklinna. ELi vahenditega toetatava tegevuse rahastamiskõlblikkuse kinnitamise eest vastutav liikmesriigi ametiasutus oli projekti dokumente küll uurinud, ent ei olnud mingeid leide esitanud.

Selgitus 5.3. Näited alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” muude programmide projektikulude hüvitamisel tehtud vigadest

- a) Komisjon nõuab eeskirjadevastaselt makstud summad sisse.
- b) Komisjon nõuab eeskirjadevastaselt makstud summad sisse.
- c) Komisjon nõuab eeskirjadevastaselt makstud summad sisse.
- d) Komisjon nõuab asjaomased summad toetusesaajalt riikliku asutuse kaudu sisse. Lisaks vähendavad „Erasmus+” programmi raames kasutusele võetud ühekordsed ja kindlamääralsed maksed kirjeldatud ülemääraste kulunõuete esitamise võimalust.

5.17. Muud kui teadusuuringuid ja innovatsiooni puudutavate programmide ja tegevuste valimi 71 tehingust avastas kontrollikoda kvantifitseeritavaid vigu 14s.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

**VALITUD SÜSTEEMIDE JA AASTA TEGEVUS-
ARUANNETE LÄBIVAATAMINE****Teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas tehtud komisjoni auditid**

5.18. Teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas on komisjon arvesse võtnud toetusesaajate ja seadusandjate soovi vähendada halduskoormust ja lihtsustada projektide õigeaegset elluviimist⁽⁵⁾. Seetõttu on komisjon vähendanud maksetele eelnevaid kontrolle ning püüab saada enamiku vajalikust kindlusest hüvitatud kulusid auditeerides.

5.19. Komisjon alustas teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi projektide auditiprogrammiga aastal 2009. Programmil on kaks peamist koostisosa: i) juhuvalimiga valitud auditid, mille eesmärk on arvutada teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi statistiliselt esinduslik veamäär; ning ii) parandava iseloomuga või riskipõhised auditid, mis valitakse riskikriteeriumide alusel, ja mille eesmärk on vähendada eeskirjade vastaselt tehtud kulusid.

5.20. Auditeid teevad nii komisjoni töötajad kui komisjoni ülesandel töötavad välised audiitorühingud. Tulemused annavad olulise panuse peadirektorite iga-aastasesse kinnitustesse tehingute korrektsuse kohta ning nende alusel nõutakse mistahes fondide toetusesaajatelt tagasi neile hüvitatud rahastamiskõlbamatud kulud.

5.21. Alates 2014. aasta jaanuarist koordineerib auditeid komisjoni ühise tugikeskuse raames loodud ühine audititeenistus. Keskus asub teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadis ja pakub jagatud teenuseid kõigile teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna kulutustega seotud peadirektoraatidele, rakendusametitele ja ühissettevõtetele.

5.22. 2014. aasta lõpu seisuga oli komisjon auditeerinud toetusesaajatele hüvitatud kulusid summas 2 miljardit eurot, mis moodustab 8 % teadusuuringute seitsmendast raamprogrammist kokku hüvitatud 24,5 miljardist eurost. Auditistrateegias kavandatud 3 000 auditist oli komisjon sulgenud 2 860.

5.23. Auditite tulemusel oli komisjon 2014. aasta lõpu seisuga sisse nõudnud 47,6 miljonit eurot (2013. aastal 29,6 miljonit eurot) ning sissenõutav, kuid veel laekumata summa kasvas pea 20 miljoni euroni (2013. aastal 17 miljonit eurot).

5.24. Komisjoni ootuste kohaselt vähendab tema auditistrateegia oluliselt programmitöö perioodi lõplikes väljamaksetaotlustes sisalduvat eeskirjade vastaselt tehtud kulude määra, ent lõplik veamäär ei lange siiski alla 2 %.

⁽⁵⁾ Näiteks rõhutab Euroopa Parlament 2012. aasta eelarve täitmisele antud heakskiidu otsuses „vajadust leida õige tasakaal halduskoormuse vähendamise ja tõhusa finantskontrolli vahel.”

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Aasta tegevusaruanded

5.25. Kontrollikoda vaatas läbi teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi ning hariduse ja kultuuri peadirektoraadi aruanded ning on seisukohal, et need annavad üldjuhul õiglase hinnangu alustehingute korrektsusega seotud finantsjuhtimisele ning esitatud teave kinnitab enamikul juhtudel kontrollikoja leide ja järeldusi. Näiteks sisaldavad nii teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraadi, sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi, energeetika peadirektoraadi kui liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi aasta tegevusaruanded kõik reservatsiooni, mis puudutab teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi väljamaksetaotluste täpsust.

5.26. Sarnaselt varasematele aastatele leidis kontrollikoda mitmeid vigu valimisse sattunud üleeuroopalise võrgu transpordiprogrammi ja Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava projektide vastavuses ELi ja riiklikele hanke-eeskirjadele, ning toetusesaajate poolset rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimist. Seetõttu peavad energeetika peadirektoraat ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet tagama tehingute korrektsust ohustavate riskide asjakohase juhtimise (eelkõige seoses vastavusega ELi ja riiklikele hanke-eeskirjadele).

Energeetika peadirektoraadi ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti aasta tegevusaruannetes alahinnatakse tehingute korrektsust ohustavaid riske

5.27. Kontrollikoda leidis meetodikas, mida energeetika peadirektoraat ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet kasutavad tehingute korrektsust mõõtvate näitajate arvutamiseks, mõningaid probleeme:

- üleeuroopaliste võrkude transpordiprogrammi ning Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava juures võttis komisjon oma arvutuses arvesse kontrollikoja auditite tulemusi, ent kasutas erinevat vigade kvantifitseerimise meetodikat;
- üleeuroopaliste võrkude transpordiprogrammi puhul ei ekstrapoleeri komisjon valimis leitud vigu süstemaatiliselt.

5.26. Komisjon tunnistab, et Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava ja üleeuroopalise transpordivõrgu programmidega kaasnevad hankeriskid. Energeetika peadirektoraat ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet on loonud kontrollisüsteemid, mis tagavad olulisuse künnisest (2 %) madalama vigade jääkmäära.

2014. aasta lõpus oli jääkvigade määr üleeuroopalise transpordivõrgu puhul 0,84 % ja Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava puhul 0,42 %.

5.27. Komisjon rõhutab järgmisi asjaolusid.

- komisjon võtab kontrollikoja auditite tulemusi arvesse selliste summade arvutamisel, mille puhul ta nõustub kontrollikoja leidudega.
- eelkontrolli tulemuste kohaselt oli valimisse kuulunud tehingute puhul leidude arv piiratud. Hankemenetluste kontrollimiseks seda valimit ei kasutata. Kui valimis avastatakse viga, vaadatakse kontrollimata tehingud üle. Kui viga peetakse süstemaatiliseks, kontrollitakse kõiki raamatupidamisarvestuse aluseks olevaid tehinguid, mida viga võib mõjutada (nt personalikulused), ning ekstrapoleeritakse selle mõju. Ühekordsete vigade puhul eeldatakse, et need on pärast auditit parandatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.28. Loetletud asjaolude tagajärjel kajastatakse leitud veamäära tegelikust väiksemana ning võetud parandusmeetmete mõju veariski sisaldavatele summadele tegelikust suuremana. Eelneva põhjal on kontrollikoda seisukohal, et energeetika peadirektoraadi ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti aasta tegevusaruannetes avaldatud asjaomased näitajad kujutavad tehingute korrektsust ohustavaid riske tegelikust väiksemana.

Veariski sisaldavate summade ebajärjekindel hindamine

5.29. 2014. aastal pidid peadirektoraadid esimest korda avaldama üldhinnangu alustehingute seaduslikkust ja korrektsust mõjutavate riskide kohta, arvutades enda vastutusalas tehtavate kogukulutuste kaalutud keskmise veamäära ning sellel põhineva veariski sisaldava summa (vt punkt 1.50).

5.30. Nimetatud arvutuse tegemisel oleks pidanud kasutama avastatud veamäära, ent liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat kasutasid selle asemel korrektsioonidejärgselt arvutatud veamäära. Tuumarajatiste dekomisjoneerimise programmile tehtud kulutuste puhul kasutas energeetika peadirektoraat audititulemuste asemel hinnangulisi summasid.

5.31. Kuna kaalutud keskmise veamäära ning sellel põhineva veariski sisaldava summa arvutamiseks kasutati erinevaid meetodikaid, ei ole aasta tegevusaruannetes esitatud hinnangud omavahel otseselt võrreldavad.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED**Järeldus 2014. aasta kohta**

5.32. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

5.33. Mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse alamrubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 5,6 % (vt **lisa 5.1**).

KOMISJONI VASTUSED

5.28. Komisjon leiab, et veariski kogusumma arvutatakse konservatiivselt ja et tehingute korrektsusele avalduv hinnanguline risk ei ole seega tegelikust oluliselt väiksem.

5.29. Nagu on märgitud punktis 1.50, tuleb peadirektoritel uute juhiste kohaselt esitada veamäära prognoos, et hinnata kogu nende käsutuses oleva eelarve veariski suurust. Koos selle näitajaga avaldatakse tulevaste korrektsioonide prognoos.

5.30. Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat kasutasid kõikide meetmete puhul avastatud veamäära (või kui seda ei olnud, siis kõige täpsemat prognoosi). Ainult FP7 puhul kasutati tehnilise vea tõttu 5 % asemel 3 % jääkvea määra. See ei mõjutanud siiski eriti keskmist veamäära (liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi puhul 0,06 % ja energeetika peadirektoraadi puhul 0,41 %).

Viimaste auditaruannete põhjal, milles käsitletakse energeetika peadirektoraadi ellu viidud tuumarajatiste dekomisjoneerimise programmi, jäävad veamäärad oluliselt alla peadirektoraadi iga-aastases tegevusaruandes esitatud prognoosile (0,5 %), mis kujutab endast seega konservatiivset hinnangut.

5.33. Vt komisjoni vastus punktile 5.6.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

5.34. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 5.2**. 2011. ja 2012. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda üheksa soovitus. Komisjon on kolm soovitust täies mahus ja kuus soovitust suuremas osas ellu viinud.

5.35. Käesoleva läbivaatamise ning 2014. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

— **1. soovitus:** komisjon, liikmesriikide ametiasutused ja sõltumatud audiitorid peaksid kasutama kogu olemasolevat asjakohast teavet vigade vältimiseks või nende avastamiseks ja parandamiseks enne kulude toetusesaajatele hüvitamist (vt punkt 5.8);

— **2. soovitus:** teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi elluviimisel saadud kogemuste põhjal peaks komisjon „Horisont 2020” jaoks välja töötama asjakohase riskijuhtimise ja kontrollistrateegia, mis hõlmaks nii suure riskiga toetusesaajate (VKEd ja uued tulijad) kui konkreetsete toetuskõlblikkustingimuste alusel deklareeritud kulude asjakohast kontrollimist (vt punktid 5.13 ja 5.14);

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjonil on tugev eelkontrollisüsteem, mis hõlmab automatiseeritud kontrollnimekirju, kirjalikke juhiseid ja pidevat koolitust. Süsteemi parandatakse kogu aeg, kuid see on raske, sest samal ajal ei tohi suurendada toetusesaajate halduskoormust ja tuleb tagada maksete õigeaegne tegemine. Kontrollikoja leidude põhjal täiustatakse süsteemi veelgi, sealhulgas kontrollnimekirju ja juhendeid, ning võidakse kontrollimist täiendavalt automatiseerida. Lisaks teeb komisjon vigade ärahoidmiseks, avastamiseks ja parandamiseks koostööd liikmesriikide asutustega, et tagada nende kontrollimehhanismide täielik toimivus.

Kulunõudeid kinnitavate sõltumatute audiitorite probleemiga ollakse hästi kursis ja seda on käsitletud ka varasemates aruannetes. Kontrollikoja soovituste täitmiseks on komisjon korraldanud hulga kohtumisi toetusesaajate ja üle 300 kulusid kinnitava sõltumatu audiitoriga, et suurendada nende teadlikkust kõige levinumatest vigadest. Lisaks on vigu teinud audiitoritele antud tagasisidet ja raamprogrammis „Horisont 2020” on esitatud kontrollitõendi selgem vorm. Hinnangute kohaselt vähendavad kontrollitõendid teadusuuringute puhul 50 % kulunõuete veamäära. Seega on kontrollitõend oluline vahend üldise veamäära vähendamiseks, isegi kui tuleb tõdeda, et see ei võimalda avastada kõiki vigu.

Komisjon nõustub soovitusel. Ka komisjon leiab, et raamprogrammi „Horisont 2020” jaoks tuleb välja töötada asjakohane riskijuhtimise ja kontrollistrateegia, mis võtaks arvesse nii programmiga seotud riske kui ka poliitika eesmäärke, eelkõige vajadust kaasata programmi VKEsid ja uusi osalejaid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **3. soovitus:** komisjon peaks tagama, et tema talitused kasutaksid kaalutud keskmiste veamäärade ja neil põhinevate veariski sisaldavate summade arvutamiseks järjepidevat lähenemisviisi (vt punktid 5.29–5.31).

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusega. Kaalutud keskmise veamäära ja sellel põhineva veariski sisaldava summa mõistete kasutuselevõtmisest on möödunud üks aasta. Saadud kogemuste põhjal selgitavad komisjoni kesktalitused vajaduse korral oma juhiseid ja/või suuniseid. Lisaks võib tekkida vajadus kohandada nimetatud mõisteid seoses komisjoni eri talituste kuluvaldkondade eripäraga.

LISA 5.1

ALAMRUBRIIGI „KONKURENTSIVÕIME MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE TAGAMISEKS” TEHINGUTE TESTIMISE
TULEMUSED

	2014	2013 ⁽¹⁾
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingute arv kokku	166	160
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	5,6 %	4,0 %
Ülemine veapiir	8,1 %	
Alumine veapiir	3,1 %	

⁽¹⁾ 2013. aasta arvandmed on 2014. aasta aastaaruande ülesehitusega sobitamiseks ümber arvutatud ja võimaldavad seeläbi neid kahte aastat võrrelda. 1. peatüki **joonis 1.3** näitab, kuidas 2013. aasta tulemused on vastavalt 2014. aasta aastaaruande ülesehitusele ümber klassifitseeritud.

LISA 5.2

ALAMRUBRIIGI „KONKURENTSIVÕIME MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE TAGAMISEKS“ KOHTA ANTUD VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	Komisjon peaks: 1. soovitus: veelgi tõhusama jõupingutusi vahe- ja lõppmaksetes ning tasaarvestustes leitud vigade käsitlemiseks, eelkõige tule- tades toetusesaajatele ja sõltumatutele audiitoritele meelde rahastamiskõlblikkuse eeskirju ning toetusesaajatele keh- tivat nõuet kõiki deklareeritud kulusid põhjendada.		X					Rahastamiskõlblikkuse eeskirjade meenutamiseks toetusesaaja- tele ja nende audiitoritele on komisjon korraldanud teavitus- kampaania, milles on osalenud üle 4 500 inimese. Komisjon jätkab kirjavahetust sõltumatute audiitoritega, kui komisjoni järeleauditite käigus tuvastatakse olulisi erinevusi väljamaksetaotluste kontrollitõendite ja komisjoni enda järe- luste vahel.
2012	2. soovitus: tuletama raamprogrammide projektkoordinaatoritele meelde nende kohustust saadud vahendid teistele projek- tipartneritele põhjendamatu viivitusega üle kanda.	X						
	3. soovitus: vaatama üle kontrollikoja poolt eelkontrollides leitud puudused, et otsustada, kas kontrolliprotseduur vajab muutmist.		X					Komisjon kõrvaldab eelkontrollides leitud puudused (sealhulgas kontrollikoja leitud puudused) jooksvalt. See protsess moodustab nüüd osa raamprogrammi „Horisont 2020“ rakendamisest.
	4. soovitus: vähendada viivitusi järeleauditite läbiviimisel ja suurenda- ma ekstrapoleerimise rakendamise osakaalu.		X					Komisjon jälgib jooksvalt oma järeleauditiaruannete rakenda- mist. Sellealaste edusammude kohta antakse teavet ka komisjoni peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elluviidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	5. soovitus: tugevdama konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi raamesse kuuluva info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi järelevalve- ja kontrollisüsteeme.		X				Komisjoni sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat on võtnud vastu teadustegevuseväliste kulude auditistrateegia, et pakkuda oma peadirektorile kindlust seoses sellisteks kuludeks eraldatavate vahendite haldamisega. 2014. aastal viidi lõpule 30 teadustegevuseväliste kulude auditit, mis hõlmasid 10 miljonit eurot, ning algatati 42 uut auditit seoses konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammiga. 2015. aastal algatatakse veel 98 auditit. Strateegia elluviimise jälgimiseks korraldatakse kord kuus auditit-, eelarve- ja kontrolliteemalisi koosolekuid, mida juhivad peadirektor ja millel osalevad kõikide direktoraatide esindajad. 2012. aastal võeti vastu VKEde omanikele suunatud lihtsustusmeetmed. Lisaks vaadati seoses 2013. aastal jõustunud uue finantsmäärusega läbi konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi näidisleping, et see hõlmaks ka ekstrapoleerimist ja kolmandaid isikuid.	
2012								

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus	
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal		
			Suuremas osas	Osaliselt					
2011	Komisjon peaks: — teadusuuringute raamprogrammide valdkonnas: 1. soovitus: tõhustama jõupingutusi vahe- ja lõppmaksetes leitud vigade käsitlemiseks; 2. soovitus: tõhustama meetmeid, et teadvustada toetusesaajatele ja sõltumatutele auditoritele kontrollikoja ja komisjoni järeleaudititega tuvastatud vigu; 3. soovitus: tagama, et komisjoni nimel auditeid teostavad välisaudiitorid viiksid oma protseduurid kooskõlla komisjoni suunistega ja tavamenetlustega ning eriti parandaksid oma auditidokumentide kvaliteeti.		X					Vt eelnevad vastused.	
	4. soovitus: komisjon peaks muudes sisepoliitika valdkondades võimalikult ruttu kasutusele võtma info- ja sidetehnoloogia poliitika toetusprogrammi (ICT-PSP) järeleauditite strateegia, võttes arvesse infoühiskonna ja meedia peadirektoraadi kogemusi riskipõhise järeleauditite strateegia rakendamisel raamprogrammide projektide suhtes.	X							

6. PEATÜKK

Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	6.1–6.22
Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi eritunnused	6.3–6.20
Auditi ulatus ja lähenemisviis	6.21–6.22
1.osa. Kontrollikoja hinnang korrektsusele	6.23–6.79
Tehingute korrektsus	6.23–6.45
Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kontroll	6.46–6.52
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	6.53–6.75
Komisjoni tehtava auditeerimisasutuste järelevalve hindamine	6.53–6.68
Komisjoni aasta tegevusaruannete kontrollimine	6.69–6.75
Järeldus ja soovitused	6.76–6.79
Järeldus 2014. aasta kohta	6.76–6.77
Soovitused	6.78–6.79
2. osa. Tulemuslikkust puudutavad küsimused	6.80–6.86
Projektide tulemuslikkuse hindamine	6.80–6.86
Lisa 6.1.	Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna tehingute testimise tulemused
Lisa 6.2.	Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

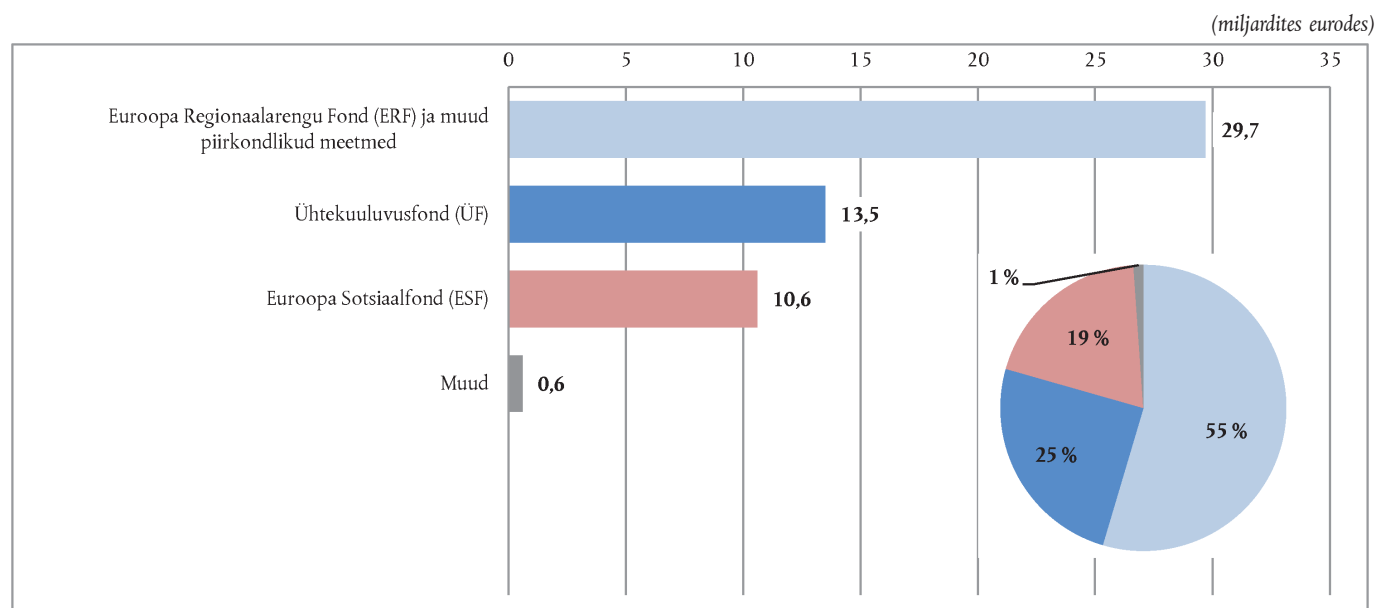
6.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja auditileiud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kohta (mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1b). Peatüki 1. osas esitatakse järgnevate kulutuste testimise tulemused:

- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ja Ühtekuuluvusfond (ÜF), mis on regionaal- ja linnapoliitika poliitika peamised töövahendid; samuti poliitikavaldkonnast piiriülese koostöö tegemiseks eraldatud vahendid (Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend);
- Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ning Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks (FEAD), mis on tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna peamised töövahendid.

Peatüki 2. osas käsitletakse majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kontrollitud projektide tulemuslikkust puudutavaid küsimusi.

Põhiteave mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1b ülesehituse kohta on toodud **joonisel 6.1**.

Joonis 6.1. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1b „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus”



Aasta maksed kokku	54,4
- ettemaksed ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ ettemaksete tasaarvestused ⁽¹⁾	2,2
+ koostöös liikmesriikidega rakendatavatest rahastamisvahenditest lõppsaajatele tehtud väljamaksed	1,7
+ riigiabi projektide lõplikele toetusesaajatele tehtud ettemaksed	1,2
Auditeeritud andmekogum kokku	55,7

⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

⁽²⁾ Summa sisaldab koostöös liikmesriikidega rakendatavatele rahastamisvahenditele tehtud osamakseid summas 1,7 miljardit eurot ning riigiabi projektide toetusesaajatele tehtud ettemakseid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.2. Suurem osa 2014. aasta maksetest olid programmitöö perioodi 2007–2013 rakenduskavadele tehtud vahemaksed. Programmitöö perioodi rahastamiskõlblikkuse periood lõpeb 31. detsembril 2015. Programmitöö perioodi 2014–2020 ettemaksete maht oli ligikaudu 2 miljardit eurot ⁽¹⁾.

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi eritunnused*Poliitikaeesmärgid*

6.3. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1b „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus” eesmärk on eri regioonide arengutaseme vaheliste erinevuste vähendamine, taandarenevate tööstuspiirkondade ümberkujundamine ja maa-piirkondade mitmekesistamine ning piiriülese, riikide- ja piirkondadevahelise koostöö arendamine ⁽²⁾.

Poliitikavahendid

6.4. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkond koosneb kahest osast:

- regionaal- ja linnapoliitika valdkond, mida rakendatakse peamiselt ERFi, ÜFi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendile antava toetuse kaudu. See moodustab 80 % käesolevas peatükis käsitletud kulutustest;
- tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkond, mida rakendatakse peamiselt ESFi kaudu. See moodustab 20 % käesolevas peatükis käsitletud kulutustest.

Regionaal- ja linnapoliitika valdkond

6.5. ERFist rahastatakse infrastruktuuriprojekte, töökohtade loomist ja säilitamist, kohalikke majandusarengu algatusi ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tegevust 28 liikmesriigis.

6.6. ÜFist rahastatakse investeeringuid nende liikmesriikide keskkonna ja transpordi infrastruktuuri, kelle kogurahvatulu elaniku kohta on väiksem kui 90 % ELi keskmisest (st 16 riigis 28-st) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Programmitöö perioodi 2014–2020 ettemaksed jaotusid fondide kaupa järgnevalt: ERF 661 miljonit eurot, ÜF 270 miljonit eurot, ESF 634 miljonit eurot ning FEAD 410 miljonit eurot.

⁽²⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 174–178.

⁽³⁾ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Kreeka, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia. Hispaania on toetuskõlblik ÜFi üleminekutoetuste jaoks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.7. Lisaks hõlmavad kulutused ka regionaal- ja linnapoliitika valdkonnast piiriülesele koostööle (Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend) eraldatud vahendeid, mille eesmärk on ELi ja liidu naaberriike üksteisele lähemale tuua ⁽⁴⁾.

Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkond

6.8. ESFist investeeritakse inimkapitali ning toetatakse 28 liikmesriigi tegevust, mille eesmärk on arendada töötajate ja ettevõtete võimet muuta tööhõive struktuuri, parandada juurdepääsu töökohtadele, parandada ebasoodsamas olukorras olevate isikute sotsiaalset kaasatust ning suurendada avaliku halduse ja avalike teenuste pakkumist ja nende tõhusust.

6.9. Kulutuste üheks vormiks on ka subsiidiumid ja toetused, mida antakse FEADi kaudu sotsiaalvaldkonna meetmeid rakendavatele ja koordineerivatele organisatsioonidele, kes toetavad materiaalselt ⁽⁵⁾ enim puudust kannatavaid inimesi ja püüavad neid vaesusest välja aidata.

Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste juhtimine ja kontroll (ERF/ÜF ja ESF)

6.10. ERFile, ÜFile ja ESFile on kehtestatud ühised eeskirjad (erandid on sätestatud konkreetset fondi käsitlevates määrustes); fonde rakendatakse mitmeaastaste rakenduskavade raames ning eelarve täitmine toimub komisjoni ja liikmesriikide koostöös.

6.11. Komisjon kiidab igaks programmitöö perioodiks heaks liikmesriikide välja pakutud mitmeaastased rakenduskavad ning esialgsed rahastamiskavad ⁽⁶⁾. Liikmesriikide ametiasutuste poolt rakenduskavade raames rahastamiseks valitud projektide elluviijateks võivad olla eraisikud, ühendused, era- või riigi osalusega äriühingud, kohalikud, piirkondlikud või riigiasutused. Kulude ELi eelarvest hüvitamise eeskirjad on sätestatud määrustes ja/või liikmesriikide rahastamiseskirjades.

6.11. Abikõlblikkuse eeskirjade kehtestamine riigi tasandil (määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 56) oli üks peamisi programmitöö perioodil 2007–2013 kasutusele võetud lihtsustuselemente. Selle eesmärk oli anda liikmesriikidele suurem paindlikkus abikõlblikkuse eeskirjade kohandamisel piirkondade või programmide erivajadustega ning ühtlustada need muude siseriiklike avaliku sektori kavade kehtivate eeskirjadega.

⁽⁴⁾ Täiendav teave Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi (ENI) kohta on esitatud 8. peatüki (mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik „Globaalne Euroopa”) punktides 8.2–8.4.

⁽⁵⁾ Sealhulgas toit, riided ja muud isiklikuks kasutamiseks mõeldud hädavajalikud esemed.

⁽⁶⁾ Programmitöö perioodiks 2007–2013 kiitis komisjon heaks 440 rakenduskava: 322 ERFi/ÜFi (neist 25 sisaldavad ÜFi projekte) ning 118 ESFi rakenduskava.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.12. Toetusesaajad esitavad projektidele tehtud kulud väljamaksetaotluste kujul oma liikmesriigi ametiasutustele. Väljamaksetaotlused liidetakse rakenduskavade kaupa perioodiliselt kokku, varustatakse liikmesriigi ametkondade väljastatud kontrollitõenditega ning esitatakse komisjonile ⁽⁷⁾. Peale seda hüvitatakse tehtud kulud (kaasrahastamiseks eraldatud summa piires) liikmesriigile ELi eelarvest.

Liikmesriikide ja piirkondlik tasand

6.13. Liikmesriikidel lasub esmane vastutus eeskirjade vastaselt tehtud kulude vältimise, avastamise, korrigeerimise ja neist komisjonile teatamise eest. Vahendite igapäevase haldamise eest vastutavad liikmesriikides korraldus- ja vahendusasutused ⁽⁸⁾. Neil tuleb juhtimiskontrollide (dokumentaalne ja kohapealne kontroll) abil tagada, et kõik projektid oleksid toetuskõlblikud ja et deklareeritud kulud vastaksid kõigile määrustes ja/või riiklikes eeskirjades esitatud rahastamistingimustele. Sertifitseerimisasutused peavad tagama asjakohaste kontrollide tegemise ja teostama enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist veel täiendavaid kontrole.

6.14. Lisaks teevad liikmesriikide auditeerimisasutused iga rakenduskava (või rakenduskavade rühma) kohta süsteemide auditeid ning valimitel põhinevaid põhitegevuse järelauditeid ⁽⁹⁾. Auditeerimisasutused annavad neist komisjonile aru iga-aastasest kontrolliaruannetes, milles esitatakse auditiarvamus süsteemide toimimise kohta ja auditeerimisasutuse hinnanguline veamäär (vt punktid 6.53–6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Kulude hüvitamise määr sõltub nii projektile rakenduskavas kindlaks määratud kaasrahastamise määrast kui ka teistest tingimustest (nt määrustes ja/või riigiabi eeskirjades määratud maksimaalsetest määradest).

⁽⁸⁾ Vahendusasutus on avaliku sektori või eraõiguslik asutus, mis tegutseb korraldusasutuse vastutusel ja täidab ülesandeid selle nimel.

⁽⁹⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25) artikkel 62.

⁽¹⁰⁾ Auditeerimisasutuste rolli, ülesandeid ja nende poolt komisjoni kindlustandvasse protsessi antavat panust kirjeldatakse üksikasjalikumalt eriaruande nr 16/2013 („Kogemused ühtse auditi (single audit) rakendamisest ja komisjoni tuginemisest liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle”) punktides 5–11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjoni tasand

6.15. Komisjon (regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat) peab saama kindluse selle kohta, et liikmesriigid on loonud määrustes nõutud tingimustele vastavad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, ja et need toimivad mõjusalt⁽¹¹⁾.

6.16. Kui komisjon leiab, et liikmesriik ei ole suutnud kontrollitõendiga varustatud ja komisjonile esitatud eeskirjade vastaselt tehtud kulusid parandada, või kui juhtimis- ja kontrollisüsteemides esineb tõsiseid puudusi, võib ta maksed katkestada või peatada⁽¹²⁾. Kui liikmesriik eeskirjade vastaselt tehtud kulusid väljamaksetaotlustest ei eemalda (need võib kuni programmitöö perioodi lõpuni asendada sama rakenduskava teiste projektide rahastamiskõlblike kuludega) ja/või ei paranda süsteemides avastatud vigu, võib komisjon rakendada finantskorrektsioone⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾.

Korrektusega seotud riskid

6.17. Rakenduskavade elluviimisel seisavad liikmesriikide ametiasutused silmitsi omavahel konkureerivate prioriteetide probleemiga. Ühest küljest peab kulutusi asjakohaselt kontrollima nende korrektuse ja usaldusväärse finantsjuhtimise tagamise seisukohast. Teisest küljest ollakse huvitatud ELi eraldatud vahendite ärasutamise eest. Tegelikult võib sellega kaasneda oht, et mõjusaid kontrollimehhanisme ei rakendata järjekindlalt, mistõttu jäävad nõuetele mittevastavuse juhtumid tuvastamata või parandamata, ning ELi eelarvest hüvitatakse rahastamiskõlbmatuid kulusid. Selle tagajärjel võib ka tekkida olukord, kus rahastatakse selliseid projekte, mis on kas liiga kallid, ebatõhusalt elluviidud või mis tõenäoliselt ei saavuta kavandatud tulemusi⁽¹⁵⁾ (vt ka punkt 6.80). Vastuolu tugevneb rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpuosas, sest liikmesriigid võivad kaotada neile algselt eraldatud vahendite veel kasutamata osa.

6.17. Asjakohane kontroll peab tagama kõigi rakendusperioodi jooksul kuni kava lõpetamiseni deklareeritud kulude korrektuse. Kuna rahastamiskõlblikkuse periood lõpeb 31. detsembril 2015, eeldab komisjon, et kontrollikoja osutatud risk on suurem seoses 2015. aastal ja sellele järgnevatel aastatel deklareeritud kuludega.

Liikmesriikidelt nõutakse kava lõpetamise dokumente 31. märtsiks 2017 ning need annavad täiendava kindluse. Komisjon võttis ennetavalt 20. märtsil 2013 vastu kava lõpetamise suunised (otsus C(2013) 1573), mida täiendati ja ajakohastati 30. aprillil 2015. Komisjoni talitused on korraldanud liikmesriikidele mitu kava lõpetamise seminari, ajakohastanud oma riskihinnanguid ja selle tulemusena ka 2007.–2013. aasta auditistrateegiat, et käsitleda võimalikke riske seoses rakendusperioodi viimase osaga.

Komisjon moodustas 2014. aasta novembris ka parema rakendamise rakkerühma, et parandada ERFi/ÜFi rakendamist kaheksas liikmesriigis, tagades samal ajal kulude seaduslikkuse ja korrektuse täieliku järgimise (vt ka komisjoni vastus punktidele 2.18).

⁽¹¹⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 72.

⁽¹²⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 1) artikli 39 lõige 2 ning määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklid 91 ja 92.

⁽¹³⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 99.

⁽¹⁴⁾ Täiendav teave maksete komisjonipoolse katkestamise/peatamise ning rakendatud finantskorrektsioonide kohta on esitatud ka 1. peatüki („Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave”) punktides 1.30–1.44.

⁽¹⁵⁾ Täiendav teave tulemuslikkust käsitlevate küsimuste kohta on esitatud 3. peatüki („ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus”) punktides 3.76–3.86.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.18. Mitme aasta vältel on kontrollikoda avastanud ühtekuuluvuse valdkonnas kõrge veamäära. Alates 2009. aastast, kui enamik kulutustest on puudutanud programmitöö perioodi 2007–2013, on hinnanguline veamäär püsinud vahemikus 4,5–7,7 %⁽¹⁶⁾. Tegu on märkimisväärselt madalama vahemikuga kui programmitöö perioodi 2000–2006 arvutatud veamäärad.

6.19. ERFi ja ÜFi kulutuste puhul esinevad järgmised peamised riskid: pakkumuste edukaks tunnistamine ei ole kooskõlas ELi ja/või riiklike hanke-eeskirjadega, ning rahastatakse projekte, mis ei ole toetuskõlblikud või ei vasta ELi riigiabi eeskirjadele⁽¹⁷⁾. Täiendav risk on see, kui toetusesaajad esitavad hüvitamiseks kulud, mis on määruste ja/või liikmesriikide rahastamiseeskirjade kohaselt rahastamiskõlbmatud.

6.20. ESFi kulutuste peamised riskid tulenevad inimkapitali tehtavate investeeringute (nt koolituskursused) mittemateriaalsest olemusest ja projekte teostavate (tihti väikeste) partnerite suurest arvust. Loetletud põhjused võivad endaga kaasa tuua ELi ja/või riiklike rahastamiskõlblikkuse eeskirjade eiramise, mistõttu aktsepteeritakse süsteemidega ka rahastamiskõlbmatud kulud.

KOMISJONI VASTUSED

6.18. Komisjon leiab, et veamäära vähenemine võrreldes varasema programmitöö perioodiga peegeldab haldus- ja kontrollisüsteemide paranemist programmitöö perioodil 2007–2013.

6.19. Komisjon jagab seda hinnangut, nagu üksikasjalikult osutatud tema talituste töödokumendis (ühtekuuluvuspoliitikas esinevate vigade analüüs aastatel 2006–2009 (SEK(2011) 1179, 5. oktoober 2011)). Komisjon on jätkanud konkreetsete meetmete võtmist nende riskide maandamiseks, nt korraldusasutustele pakutud täiendav juhendamine ja koolitus kindlakstehtud riskide valdkonnas, finantskorrektsioonide õigeaegne rakendamine, katkestamis- ja peatamismenetlus ning suurima riskiga valdkondadele suunatud auditid. Sellised ennetus- ja parandusmeetmed ühendati uute algatustega kõikehõlmava tegevuskava raames, mille 2013. aastal võtsid vastu regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat, et parandada riigihanke-eeskirjade rakendamist (vt komisjoni vastus punktidele 6.30–6.33).

Et toetada programmis osalevaid asutusi riigiabi eeskirjade rakendamisel, on koostöös konkurentsi peadirektoraadiga käimas veel üks tegevuskava, mis vaadati läbi ja mida lihtsustati 2014. aastal.

6.20. Komisjon on võtnud konkreetseid meetmeid kindlakstehtud riskide maandamiseks, sealhulgas eelkõige ennetus- ja parandusmeetmed, nt juhendamine, koolitus, lihtsustamine, range maksete katkestamise ja peatamise poliitika ning vajaduse korral finantskorrektsioonide õigeaegne rakendamine. Komisjon käsitleb seda riski ka lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise aktiivsel edendamisel liikmesriikides ja rõhutades liikmesriikide tehtava esmatasandi kontrolli tähtsust. Peale selle ajakohastab komisjon igal aastal oma auditikava, et käsitleda kõige tähtsamaid kindlakstehtud riske.

⁽¹⁶⁾ Vt kontrollikoja aruande „Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade perioodi 2007–2013 ELi kuludest” punkt 23 ja joonis 6, kohandamata varasemate andmete põhjal.

⁽¹⁷⁾ Nimetatud valdkonnas riski vähendamiseks rakendati tagasiulatuvalt 2014. aasta üldise grupierandi määrust, milles sätestatud eeskirjad on osaliselt vähem ranged. Eelneva tulemusel ei algata komisjon enam rikkumismenetlusi teatud juhtudel, mille korral seda varasemate eeskirjade kohaselt oleks tulnud teha. Kontrollikoda kasutas oma auditis sama lähenemisviisi. Komisjoni riigiabi alast rolli ja ülesandeid kirjeldatakse üksikasjalikumalt eriaruandes nr 15/2011 „Kas komisjoni menetlused tagavad riigiabi kontrolli tõhusa juhtimise?”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

6.21. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki **lisa 1.1 teises osas**. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse auditi esimese osa puhul (hinnang tehingute korrektsusele) tuleb märkida järgnevaid asjaolusid:

- a) auditi raames kontrolliti regionaal- ja linnapoliitika valdkonna 161 tehingust koosnevat valimit⁽¹⁸⁾ ning tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna 170 tehingust koosnevat valimit, ⁽¹⁹⁾ nagu on määratud **lisa 1.1** punktis 7. Valimid on koostatud nii, et need oleksid statistiliselt esinduslikud mõlema poliitikavaldkonna kõigi tehingute suhtes. 2014. aastal sisaldasid mõlemad valimid kokku 21 liikmesriigi tehinguid⁽²⁰⁾;
- b) audit hõlmas koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kontrollimist; peamiselt vaadeldi vahendite väljamaksemäärasid (st lõppsaajate tasandil kasutatud vahendite osakaalu). Selleks uuriti komisjoni 2013. aasta eduaruandeid ning seitset ERFi ja ESFi rahastamisvahendit;
- c) süsteemide hindamisel vaadati läbi:
 - i) komisjoni järelevalve 18 liikmesriigi riiklike ja piirkondlike auditeerimisasutuste üle⁽²¹⁾;
 - ii) regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruanded.

⁽¹⁸⁾ 101 tehingut puudutas ERFi projekte, 55 ÜFi projekte ja viis rahastamisvahendeid; kõik tehingud on programmitöö perioodist 2007–2013 (vt **lisa 6.1**). Valim moodustati kõikidest maksetest, välja arvatud 2014. aastal tehtud ettemaksed summas 2,563 miljardit eurot. Kontrollitud rahastamisvahendite valimi aluseks olid fondid, kust oli 2014. aastal tehtud lõppsaajatele väljamakseid (nt laenud, tagatised või omakapitaliinvesteeringud).

⁽¹⁹⁾ 168 tehingut puudutasid ERFi projekte ja kaks rahastamisvahendeid; kõik tehingud on programmitöö perioodist 2007–2013 (vt **lisa 6.1**). Valim moodustati kõikidest maksetest, välja arvatud 2014. aastal tehtud ettemaksed summas 1,215 miljardit eurot.

⁽²⁰⁾ *Regionaal- ja linnapoliitika*: Belgia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Rootsi ja Ühendkuningriik (vt **lisa 1.5**).

Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkond: Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Soome ja Rootsi (vt **lisa 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Ungari, Malta, Madalmaad, Austria, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.22. Katseprojektina hinnati auditiga ka seda, kas ja millisel määral on kontrollitud ERFi, ÜFi ja ESFi projektid saavutanud neile toetuslepingutes seatud väljundi- ja tulemuseesmärgid. Samuti kontrollis kontrollikoda, kas projektide eesmärgid olid kooskõlas rakenduskavadele seatud eesmärkidega. Seda kontrolliti 331 läbivaadatud projektist 186 puhul, mis olid auditi tegemise ajaks lõpule viidud. Hindamise tulemused on esitatud 2. osas, mis on pühendatud tulemuslikkuse küsimustele.

1.OSA. KONTROLLIKOJA HINNANG KORREKTSU-SELE**TEHINGUTE KORREKTSUS**

6.23. **Lisas 6.1** on toodud kokkuvõtte tehingute testimise tulemustest nii majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kohta tervikuna kui selle mõlema poliitikavaldkonna kohta eraldi (regionaal- ja linnapoliitika ning tööhõive ja sotsiaalküsimused).

6.24. 331 kontrollikoja auditeeritud tehingust oli vigadest mõjutatud 135 (41%). Kvantifitseeritud 53 vea alusel on majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kui terviku hinnanguline veamäär 5,7 %⁽²²⁾. Käesolevas peatükis käsitletava kahe valdkonna kontrollimine andis järgnevad tulemused:

6.24. Komisjon märgib, et kontrollikoja osutatud veamäär on aastahinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditit avastatud ja registreeritud projektikulude või tagasimaksete vigade korrektsioone. Komisjon rõhutab, et tema suhtes on siduv finantsmäärus, mille artikli 32 lõike 2 punktis e on sätestatud, et tema sisekontrollisüsteem peab muu hulgas tagama „raamatupidamis-arvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisava juhtimise, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja maksete laadi“. Komisjon jätkab oma järelevalverolli täitmist, eelkõige rakendades finantskorrektsioone ja tagasinõudmisi ulatuses, mis vastab kindlakstehtud eeskirjade eiramiste ja puuduste määrale.

Komisjon märgib veel, et arvestades ühtekuuluvuspoliitika haldus- ja kontrollisüsteemi mitmeaastast olemust, võib 2014. aastal tehtud vigu parandada ka järgnevatel aastatel, nagu näidatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande jaotises 4.2.2.

Perioodil 2014–2020 tugevdab komisjoni korrektsioonivõimet veelgi netofinantskorrektsioonide ettenägemine komisjoni poolt, mis vähendab liikmesriikide võimalust rahalisi vahendeid taaskasutada komisjoni avastatud oluliste puudujääkide korral. See annab liikmesriikidele märkimisväärse motivatsiooni avastada rasked eeskirjade eiramised, nendest teada anda ja need parandada enne komisjonile esitatava raamatupidamise aastaaruande kinnitamist.

⁽²²⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 3,1 % ja 8,2 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- regionaal- ja linnapoliitika 161-st kontrollitud tehingust oli vigadest mõjutatud 75 (47 %). 25 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 6,1 % ⁽²³⁾;
- tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna 170 kontrollitud tehingust oli vigadest mõjutatud 60 (35 %). 28 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 3,7 % ⁽²⁴⁾.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon märgib, et 2014. aastaks arvutatud kõige tõenäolisem veamäär on madalam kui 2013. aastal ning vastab kontrollikoja poolt viimasel neljal aastal esitatud veamääradele, samuti regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes avaldatud veamäärade vahemikule, võttes arvesse punktis 6.70 esitatud erinevusi.

See kinnitab, et veamäär programmitöö perioodil 2007–2013 püsib stabiilne ja on palju madalam kui perioodil 2000–2006, nagu osutatud punktis 6.18. See arengusuund tuleneb perioodi 2007–2013 tugevdatud kontrollisätetest ja komisjoni rangest põhimõttest katkestada/peatada maksed niipea, kui avastatakse puudused, nagu avaldatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes (vt lk 53–54). Komisjon jätkab meetmete keskendamist suurima riskiga programmidele/liikmesriikidele, et vajaduse korral rakendada parandusmeetmed range maksete katkestamise ja peatamise poliitika kaudu kuni kava lõpetamiseni, ning kohaldab lõpetamisel jätkuvalt rangeid menetlusi, et välistada allesjäänud olulised eeskirju eiravate kulude riskid.

Komisjon märgib ka, et võrreldes 2013. aastaga vigade sagedus vähenes.

Komisjon märgib, et 2014. aastaks arvutatud kõige tõenäolisem veamäär vastab kontrollikoja viimase nelja aasta kohta esitatud veamääradele ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes avaldatud veamääradele, võttes arvesse punktis 6.70 osutatud erinevusi.

See kinnitab, et veamäär programmitöö perioodil 2007–2013 püsib stabiilne ja on palju madalam kui perioodil 2000–2006, nagu osutatud punktis 6.18. See paranemine tuleneb perioodi 2007–2013 tugevdatud kontrollisätetest ja komisjoni rangest põhimõttest katkestada/peatada maksed ja rakendada vajalikud finantskorrektsioonid niipea, kui avastatakse puudused, nagu avaldatud tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes (vt lk 59–62). Komisjon jätkab meetmete keskendamist suurima riskiga programmidele/liikmesriikidele ja rakendab vajaduse korral parandusmeetmeid range maksete katkestamise ja peatamise ning finantskorrektsioonide poliitika kaudu kuni lõpetamiseni ning kohaldab kava lõpetamisel jätkuvalt rangeid menetlusi, et välistada allesjäänud olulised eeskirju eiravate kulude riskid.

⁽²³⁾ Regionaal- ja linnapoliitika valdkonna alumine ja ülemine veapiir on vastavalt 3,0 % ja 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna alumine ja ülemine veapiir on vastavalt 1,9 % ja 5,6 %.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

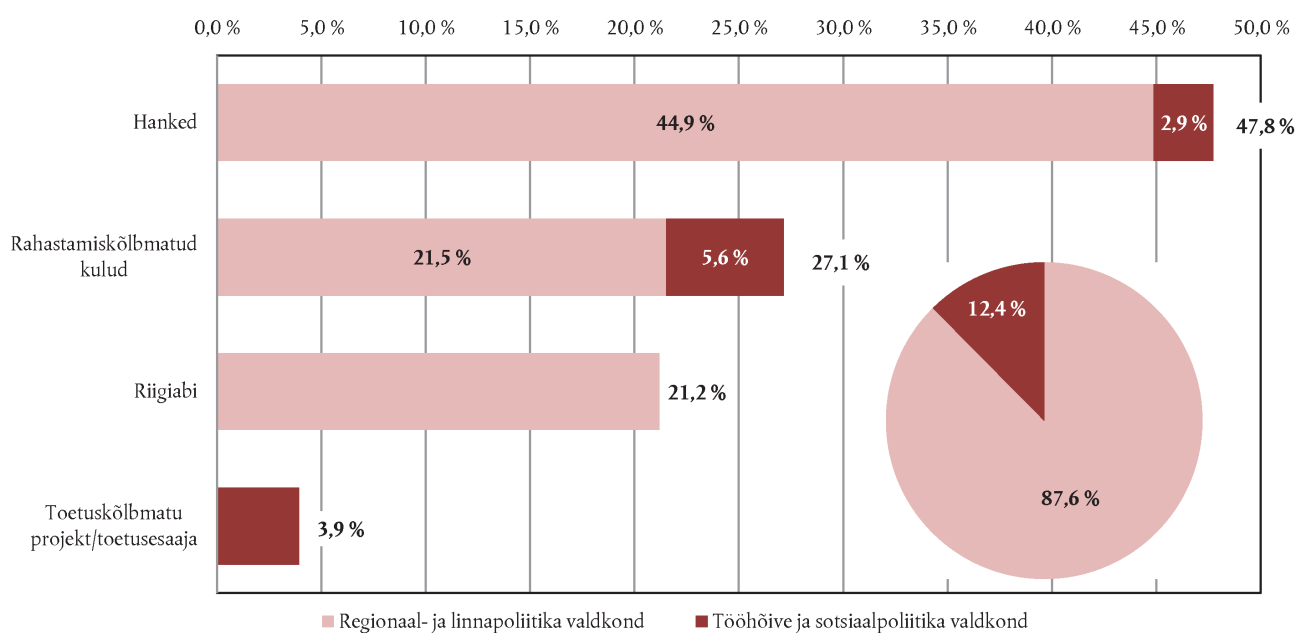
KOMISJONI VASTUSED

6.25. 1. peatükis hinnatakse ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande lisas 6 esitatud finantskorrektsioonide täpsust ja usaldusväärsust (vt punktid 1.43–1.44). 2012. aasta aastaaruande 1. peatükis selgitati ka finantskorrektsioonide arvessevõtmist hinnangulise veamäära arvutamisel ⁽²⁵⁾.

6.26. **Joonis 6.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras regionaal- ja linnapoliitika valdkonna, tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonna ning majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kohta tervikuna.

6.25. Komisjon viitab punktides 1.43–1.44 antud vastustele.

Joonis 6.2. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkond tervikuna



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁽²⁵⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punktid 1.19–1.37.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.27. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kui terviku peamine vigade allikas on endiselt riigihanke-eeskirjade eiramine; sellele järgnevad toetusesaajate väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud, riigibi eeskirjade eiramine ning täielikult toetuskõlbmatute projektide valimine.

6.28. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonnas on riigihankemenetlustega seotud tehingute osakaal palju väiksem kui regionaal- ja linnapoliitika valdkonnas. Poliitikavaldkonna peamiseks vigade allikaks on rahastamiskõlbmatud kulud.

6.29. Viimasel kolmel aastal ei ole kontrollikoda leidnud ühtegi lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisest tulenevat viga⁽²⁶⁾. 2014. aastal kuulus kontrollikoja valimisse 42 tehingut, mis puudutasid 16 makset kokku 24 ESFi rakenduskavadele tehtud maksest, mille väljamaksetaotlustes oli kasutatud lihtsustatud kuluvõimalusi. Kontrollikoda leidis lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisel üksnes kaks mittekvantifitseeritavat viga. See näitab, et lihtsustatud kuluvõimalusi kasutanud projektides on vigade esinemise tõenäosus väiksem kui neis projektides, mille kohta deklareeritakse tegelikud kulud. Tegu on eelkõige programmitöö perioodi 2014–2020 seisukohast olulise aspektiga⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 6.16.

⁽²⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1304/2013, 17. detsember 2013, mis käsitleb Euroopa Sotsiaalfondi (ELT L 347 20.12.2013, lk 470) sisaldab kohustust kasutada alla 50 000 euro suuruste väikeste projektide puhul lihtsustatud kuluvõimalusi; ning liikmesriigid võivad ise otsustada, kas nad tahavad lihtsustatud kuluvõimalusi rohkem kasutada ka varajases rakendusetapis olevate perioodi 2014–2020 rakenduskavade puhul.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riigihanke-eeskirjade eiramine

6.30. Riigihanke-eeskirjad on keskse tähtsusega vahend avaliku sektori ressursside säästliku ja mõjusa kasutamise tagamiseks ning ELi siseturu rajamiseks. Sarnaselt varasematele aastatele esines ka käesoleval aastal eriti palju vigu just riigihankemenetlustes⁽²⁸⁾. Riigihanked on regionaal- ja linnapoliitika ning majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kui terviku peamine vigade allikas.

6.30. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.30–6.32:

Riigihanke-eeskirju kohaldatakse kõigi liikmesriikides tehtavate avaliku sektori kulutuste suhtes, mitte üksnes ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. Selles poliitikavaldkonnas on ELi või siseriiklike riigihanke-eeskirjade eiramine üks peamisi vigade allikaid, eriti regionaal- ja linnapoliitika valdkonnas, seda peamiselt kaasrahasutatavate projektide liikide tõttu. Seetõttu on komisjon võtnud alates viimasest programmitöö perioodist mitmesuguseid ennetus- ja parandusmeetmeid, et kõrvaldada selles valdkonnas kindlakstehtud puudused.

Komisjoni riigihangete tegevuskavaga, mille võtsid 2013. aastal vastu regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat, püütakse täiendavate ennetusmeetmete kaudu veelgi parandada riigihanke-eeskirjade rakendamist liikmesriikides. Käimas on uued meetmed, sealhulgas eriti juhendamine ja koolitus, heade tavade kindlakstegemine ja jagamine liikmesriikide vahel, kõikehõlmava käsiraamatu koostamine praktikutele, uue vastastikuse teabevahetusplatvormi loomine ning konkreetsete riikide tegevuskavad.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide õigusraamistikus aastateks 2014–2020 on kasutusele võetud ka eeltingimused liidu fondide tulemuslikuks ja tõhusaks kasutamiseks, mis muu hulgas hõlmavad liikmesriikide riigihankesüsteeme. Seoses sellega on vastu võetud 12 siseriiklikku tegevuskava, mida tuleb hinnata 2016. aastaks. Vahemaksed võib otsustada peatada, kui kohaldatav eeltingimus ei ole täidetud 2016. aasta lõpuks (määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 19).

Riigihankeid käsitlevates 2014. aasta direktiivides on võetud kasutusele lihtsustused ning need tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta 2016. aasta aprilliks, pärast mida hakkavad need kohapeal mõju avaldama.

Komisjon märgib, et oma eriaruandes, mis käsitleb riigihankevigu ühtekuuluvuse valdkonnas, kutsub kontrollikoda liikmesriike üles parandama oma haldussuutlikkust selles valdkonnas. Komisjon eeldab, et liikmesriigid kasutavad kõiki neile pakutud võimalusi, et parandada oma programmide suutlikkust, ja et hankijad järgivad riigihanke-eeskirju.

⁽²⁸⁾ Vt 2010. aasta aastaaruande punktid 4.26–4.27, 2011. aasta aastaaruande punktid 5.31–5.33, 2012. aasta aastaaruande punktid 5.30–5.34 ning 2013. aasta aastaaruande punktid 5.23–5.26.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.31. Kontrollikoja ajakohastatud lähenemisviisi riigihanke-eeskirjade tõsise eiramise juhtude kvantifitseerimiseks selgitatakse 1. peatükis. Ajakohastatud lähenemisviis muudab selliste vigade mõju hindamise selgemaks (vt punkt 1.13). Kontrollikoda avaldas ka eriaruande, milles käsitletakse liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmeid hankevigade probleemi lahendamiseks ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas ⁽²⁹⁾.

6.32. 2014. aastal kontrollis kontrollikoda 175 ehitustööde ja teenuste osutamiseks korraldatud riigihankemenetlust, mille tulemusel sõlmitud lepingud olid aluseks majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas testitud tehingute kuludele. Nende hankemenetlustega seotud lepingute hinnanguline kogusumma oli ligikaudu 3,3 miljardit eurot ⁽³⁰⁾. Valdav enamik lepingutest on seotud ERFi ja ÜFi rakenduskaavadest kaasrahastatud projektidega ⁽³¹⁾.

6.33. 39 kontrollitud menetluses 175-st avastas kontrollikoda vigu, mis olid seotud ELi ja/või riiklike hanke-eeskirjade eiramisega. Neist 13 olid hanke-eeskirjade tõsised rikkumised ja liigitati seega kvantifitseeritavateks vigadeks (vt selgitus 6.1). Need vead moodustavad 25 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ning ligikaudu 2,7 protsendipunkti hinnangulisest veamäärast.

Selgitus 6.1. Näited hanke-eeskirjade tõsisest eimisest

- a) *Hankemenetluse põhjendamatu mittekasutamine:* ühe Malta ÜFi projekti juures (üleeuroopalisse teedevõrku kuuluva kiirteelõigu uuendamine ja laiendamine 7 km ulatuses) pidas liikmesriigi hankija ilma hanget välja kuulutamata otse läbirääkimisi ühe ettevõttega, kuigi lepingu maht ületas ELi piirmäärasid. Lepingu eest hüvitamiseks esitatud kulud on seega rahastamiskõlbmatud.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka teiste Rootsis ja Ühendkuningriigis teostatud ERFi projektide ning Saksamaal ja Itaalias teostatud ESFi projektide juures.

KOMISJONI VASTUSED

6.31. Komisjon võtab kõigi kontrollikoja teatatud vigade suhtes järelmeetmeid kooskõlas komisjoni otsusega C(2013) 9527 final, „millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju”.

6.33. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

⁽²⁹⁾ Vt eriaruanne nr 10/2015 „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi”.

⁽³⁰⁾ Summa hõlmab kõiki sõlmitud lepingute kulusid ning osa neist kontrollitud väljamaksetaotlustest on ka kontrollitõendiga varustatud.

⁽³¹⁾ Kontrollikoja kontrollitud 175 riigihankemenetlusest ligikaudu 53 % puhul ületas lepingusumma piirmäära, millest alates tuli rakendada siseriiklikku õigusesse ülevõetud ELi hanke-eeskirju (71 piirmäärasid ületanud hankemenetlust puudutasid ERFi/ÜFi ja 23 ESFi).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) *Täiendavate tööde/teenuste tellimine ilma põhjendamatult hankemenetlust kasutamata (ettenägematute asjaolude puudumine):* ühe Saksamaal teostatud ERFi projekti puhul (ühe ülikoolihoone remont ja taastamine) deklareeriti kaasrahastamiseks ühe lepingumuudatuse alusel kantud kulud. Eelkõige oli tegu arhitektile makstava tasu suurenemisega, mida põhjendati ehituse keerulisuse ning ajakavast mahajäämise ja ülekulude ohuga. Arhitekti tasu suurendamise põhjenduses esitatud asjaolude näol ei ole aga tegu ettenägematute asjaoludega. Seetõttu on lepingumuudatusel põhinevad suuremad tasud rahastamiskõlbmatud.

Sarnaseid juhtumeid avastati Belgias ja Itaalias teostatud ERFi projektides.

- c) *Pakkujate ebaseaduslik hankemenetlusest kõrvaldamine:* ühe Ungaris teostatud ÜFi projekti puhul (raudteeliini ümberehitus) ei hinnanud hankija valikutingimustele vastamist järjekindlalt. Selle tulemusel kõrvaldati hankemenetlusest kõik pakkujad peale ühe. Kui kõrvaldamise põhjuseid oleks rakendatud järjekindlalt, oleks menetluse tulemus olnud teistsugune. Tegemist on läbi paistvuse ning võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtete eiramisega; seega on lepingu alusel deklareeritud kulud rahastamiskõlbmatud.

Sarnaseid ebaseadusliku edukaks tunnistamise juhtumeid avastati ka ühe teise Ungari ÜFi projekti ning ühe Rootsi ERFi projekti juures.

- d) *Huvide konflikt ja diskrimineerivad valikukriteeriumid:* ühe Soomes teostatud ESFi projekti puhul (ettevõtte äri arendamiseks võetud meetmed) leiti hankemenetluses mitmeid eeskirjade rikkumisi. Leiti huvide konflikt, kuna ainukese pakkumuse teinud ettevõtte juht oli hankemenetluse läbiviimise ajal tööl ka hankija juures. Lisaks sisaldas hanke tehniline kirjeldus diskrimineerivaid valikukriteeriume, mis ei võimaldanud pakkujatel hankes võrdsetel alustel osaleda. Seetõttu on kõik hanke tulemusel kantud kulud eeskirjadevastased ja kaasrahastamise seisukohast rahastamiskõlbmatud.

6.34. Kontrollitud 175 hankemenetlusest sisaldasid 26 muid hangete ja lepingute sõlmimisega seotud vigu. Vead hõlmavad näiteks teavitamis- ja avalikustamismõnede mittetäitmise juhtumeid, valikukriteeriumide ebaõiget rakendamist ja tehnilistes kirjeldustes esinenud puudusi. Nimetatud vead ei suurenda kontrollikoja esitatud hinnangulist veamäära ⁽³²⁾.

6.34. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

⁽³²⁾ Kontrollikoja lähenemisviisi riigihangetega seotud vigade kvantifitseerimise kohta kirjeldatakse täpsemalt **lisa 1.1** punktides 13 ja 14.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.35. Kuues liikmesriigis⁽³³⁾ auditeeritud kaheksas tehingus olid liikmesriikide ametiasutused leidnud riigihanke-eeskirjade tõsiseid eiramisi ning kehtestasid projektide tasandil finantskorrektsioone⁽³⁴⁾. Neid parandusmeetmeid ei ole kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutamisel arvesse võetud, kuna parandusmeetmed võeti enne kontrollikoja auditist teavitamist.

Rahastamiskõlbmatud kulud

6.36. Komisjonile kulusid deklareerides kinnitavad liikmesriikide ametiasutused, et esitatud kulud on kooskõlas ELi määruste asjakohaste sätete, liikmesriigi õigusaktide või rahastamiseskirjade, konkreetse rakenduskava eeskirjade, konkursiteadete, projektide kaasrahastamise määramise otsuste või toetuslepingutega (vt punkt 6.13).

6.37. Rahastamiskõlbmatud kulud on tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna peamine ning regionaal- ja linnapoliitika valdkonna tähtsusest teine vigade allikas. Kontrollikoda leidis, et rahastamiskõlbmatuid kulusid oli deklareeritud 10 % puhul kontrollitud tehingutest (vt selgitus 6.2). Need juhtumid moodustavad 60 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ning ligikaudu 1,5 protsendipunkti hinnangulisest veamäärast.

Selgitus	6.2. Näited	rahastamiskõlbmatute	kulude
deklareerimisest			
a)	Kulud deklareeriti väljaspool rahastamiskõlblikkuse perioodi: ühe Tšehhi Vabariigis teostatud ERFi projekti puhul (trammitee laiendamine ja ümberehitamine) oli osa kaasrahastamiseks esitatud arvete aluseks olevaid kulusid kantud ja makstud enne projekti rahastamiskõlblikkuse perioodi algust. Nimetatud kulud ei vasta ELi kaasrahastamise tingimustele.		
	Sarnane juhtum avastati ka ühes Saksamaal teostatud ERFi projektis.		

KOMISJONI VASTUSED

6.35. Komisjon märgib, et teatavad programmis osalevad asutused nimetatud liikmesriikides on tõepoolest võtnud piisavaid parandusmeetmeid, ehkki mitte kõigil kontrollikoja kindlakstehtud juhtudel. Vastuses punktidele 6.30–6.32 osutatud komisjoni tegevuskava eesmärk on suurendada selliste ennetavate parandusmeetmete võtmist liikmesriigi tasandil.

6.37. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

Komisjon märgib, et mõnel juhul on ühtekuuluvuspoliitika kulude suhtes kohaldatavad siseriiklikud või piirkondlikud eeskirjad rangemad kui siseriiklike õigusaktidega samasuguste riigi rahastatavate kulude kohta kehtestatud eeskirjad. Kõnealuseid lisanõudeid võib käsitleda ühtekuuluvuspoliitika kuludega seotud asjatu halduskoormuse ja keerukusena, mille liikmesriigid on ise endale tekitanud, nagu kirjeldatud tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta aruannetes, mis käsitlevad ülemääraseid nõudeid ja lihtsustamist.

⁽³³⁾ Tšehhi Vabariik, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia ja Slovakkia.
⁽³⁴⁾ Vastavalt komisjoni 19. detsembri 2013. aasta otsusele C(2013) 9527 lõplik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) *Liiga suured palgakulud*: ühe Portugalis teostatud ESFi projekti puhul (keskhariduse ja erialase kvalifikatsiooni omandamiseks mõeldud kolmeaastane koolituskava noortele) kasutas toetusesaaja õpetajate rahastamiskõlblike palgade arvutamiseks toetuslepingus ettenähtust erinevat meetodit. Lisaks oli õpetajate töötundide arv deklareeritust väiksem. Selle tagajärjel deklareeriti kaasrahastamiseks tegelikult suuremas summas tööjõukulusid. Deklareeritud kulude ja heakskiidetud valemiga arvutatud kulude vaheline erinevus ei ole ELi kaasrahastamiseks rahastamiskõlblik.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka ühes Poolas teostatud ERFi projektis ning Saksamaal ja Soomes teostatud ESFi projektides.

- c) *Projekti mitte seotud kulud*: ühe Madalmaades teostatud ESFi projekti puhul korraldas toetusesaaja lennundussektoris koolitus- ja tööleidmise hõlbustamise alaseid kursusi; toetusesaaja palkas ka konsultandi, kes pidi teda aitama ESFi projektide haldamisel. Rahastamiskõlblikkuse eeskirjade vastaselt deklareeriti osa ühe teise projekti nõustamisteenuste projektikuludest kontrollitud projekti kuludena.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka teistes ESFi projektides Poolas ja Portugalis.

- d) *Riiklike toetuskõlblikkuse eeskirjade eiramine*: üks Poola koolituskeskus korraldas koolituskursusi ning andis 50 mikro- ning väikesele ja keskmise suurusega ettevõttele nõu nende konkurents- ja kohandumisvõime parandamiseks keskkonnasõbralike lahenduste valdkonnas. Teenuste osutamiseks palgati neli nõustajat, kellest ühelgi ei olnud asjakohast haridust ega töökogemust. Seega on kõigi nelja nõustajaga seotud kulud rahastamiskõlbmatud. Ajavahemikus 2008–2015 teostas toetusesaaja 84 ELi fondide kaasrahastatud projekti kogusummas 17 miljonit eurot.

- e) *Teenitud tulu ei arvestatud maha*: üks Austrias teostatud ESF projekt puudutas valitsusvälistes organisatsioonides loodud ajutiste töökohtade kasutamist raskesti tööd leidvate töötute integreerimiseks tööturule. Projekti käigus teenitud tulu (nt poodide käivet) ei arvestatud ESFi rahastatud artiklitest maha. Tegu on liikmesriigi rahastamiskõlblikkuse eeskirjade eiramisega ning tulu oleks pidanud deklareeritud kuludest maha arvama.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riigiabi eeskirjade eiramine

6.38. Riigiabi peetakse siseturu põhimõtetega kokkusobimatuks, kuna see võib moonutada liikmesriikide vahelist kaubandust⁽³⁵⁾. Komisjon jõustab ELi riigiabi eeskirju otse. Liikmesriigid peavad komisjoni teavitama kõigist riigiabi andmise juhtumitest (kas riigiabi sisaldava programmi või juhtumipõhiselt projektide kaudu), välja arvatud juhul, kui projekti suurus jääb allapoole vähese tähtsusega abile kehtestatud ülemmäära või kui see on hõlmatud üldise grupierandi määrusega⁽³⁶⁾. Kõigil teavitatud juhtudel otsustab konkurentsi peadirektoraat, kas abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks või mitte. Protsess hõlmab hinnangu andmist sellele, kas projekt oleks ellu viidud ka juhul, kui abi ei oleks eraldatud.

6.39. Vaatlusalusel aastal leidis kontrollikoda kaheksas liikmesriigis 14 ELi riigiabi eeskirju eiranud ERFi/ÜFi projekti⁽³⁷⁾. Vajaduse korral küsis kontrollikoda konkurentsi peadirektoraadi esialgset hinnangut ja ka sai selle. Vigade klassifitseerimisel võeti arvesse nii konkurentsi peadirektoraadi hinnangut kui Euroopa Kohtu praktikat.

6.40. Kontrollikoda on seisukohal, et neist kolm projekti ei oleks pidanud riigiabi eeskirjade kohaselt ELi ja/või liikmesriigi toetust saama või oleks see pidanud olema väiksem. Riigiabi eeskirjade eiramise põhjusteks on peamiselt majandusliku stiimuli puudumine ning see, et Euroopa Komisjoni ei teavitata riigiabi eeskirjadega hõlmatud projektidest. Riigiabi eeskirjade eiramist puudutavad kvantifitseeritud vead moodustavad ligikaudu 1,5 protsendipunkti regionaal- ja linnapoliitika valdkonna hinnangulisest veamäärast (vt selgitus 6.3). Kahel juhul kohaldas kontrollikoda tagasiulatuvalt üldise grupierandi määrust ning jättis leitud vead seetõttu kvantifitseerimata⁽³⁸⁾. Ülejäänud üheksa riigiabi eeskirjade eiramise juhtumit kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutamist ei mõjuta.

6.38. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.38–6.40:

Riigiabi teate korral hindab komisjon, kas toetuse puhul on tegemist riigiabiga, ja kui nii, siis kas see sobib kokku siseturuga. Riigiabi andmise otsus nõuab komisjoni otsust.

Mitte kõik riigiabi andmise otsused ei nõua hindamist, kas sama projekt oleks ette võetud ilma riigiabita. Ka nn ergutava mõju nõuded erinevad olenevalt kohaldatavatest riigiabi eeskirjadest.

2014. aasta üldise grupierandi määrusega tehti ergutava mõju sätetesse järgmised muudatused:

- väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele antava abi puhul peab abitaotlus alati olema esitatud enne töö või tegevuse algust (nagu juba 2008. aasta üldise grupierandi määruse kohaselt) ja peale selle peab taotlus vastama esitatava teabe liigi suhtes kohaldatavatele miinimumnõuetele;
- suurtele ettevõtetele antava abi puhul ei ole vastupidise stsenaariumi nõue majandusliku stiimuli tõendamiseks enam vajalik, kui meede on kavapõhine. Kõnealune nõue on aga endiselt kohustuslik sihtotstarbelise abi puhul.

6.39. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelemeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

⁽³⁵⁾ ELi toimimise lepingu artikli 107 lõige 1.

⁽³⁶⁾ Komisjoni määrus (EÜ) nr 800/2008 (ELT L 214, 9.8.2008, lk 3).

⁽³⁷⁾ Belgia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Hispaania, Malta, Poola, Rumeenia ja Ühendkuningriik.

⁽³⁸⁾ Vt ka 17. joonealune märkus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 6.3. Näited riigiabi eeskirju eiranud projektidest

Abi ei sobi kokku siseturuga: üks Rumeenias teostatud ERFi projekt puudutas karjäärdest kaevandatava kruusa ja liiva veoks mõeldud veoki ostu. Vastavalt riigiabi eeskirjadele oli hankemenetlus avatud üksnes VKEdele ja ühistutele. Kontrollikoda leidis aga, et toetusesaaja ei olnud VKE, vaid kuulus ühte suuremasse ettevõtete gruppi. Seega ei ole toetusesaaja kaasrahastamise jaoks toetuskõlblik ning antud abi ei sobi kokku siseturuga.

Toetuskõlbmatud projektid

6.41. Kontrollikoda leidis viis ESFi projekti, mis ei vastanud määrustes ja/või liikmesriigi toetuskõlblikkuse eeskirjades määratud toetuskõlblikkuse tingimustele ning mille puhul vead kvantifitseeriti. Need projektid moodustavad 9 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ning ligikaudu 1,2 protsendipunkti tööhõive ja sotsiaalvaldkonna hinnangulisest veamäärast (vt selgitus 6.4).

Selgitus 6.4. Näide toetuskõlbmatust projektist

Kaasrahastatud projekt ei olnud kooskõlas rakenduskava eesmärgidega: üks Kreekas teostatud ESFi projekt (eesmärgiga suurendada avaliku sektori toetuste abil kohaliku tööhõivet) kiideti algselt inimressursi arendamise rakenduskava raames heaks. 2013. aastal muutis komisjon haldusreformi rakenduskava nii, et selle raames saaks teostada rohkem projekte; samas rõhutas komisjon, et liikmesriigi ametiasutused peaksid tagama, et need projektid oleksid rahastamiskava raames toetuskõlblikud. Peale projekti elluviimist tõstsid riigi ametiasutused selle inimressursi arendamise rakenduskavast ümber muudetud haldusreformi rakenduskava e-valitsuse eesmärgi alla, kuigi kontrollitud projekt ei täitnud ühtegi nimetatud rakenduskavas loetletud eesmärki. Seetõttu sisaldas väljamaksetaotlus toetuskõlbmatute tegevuste kulusid.

KOMISJONI VASTUSED

6.41. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

Selgitus 6.4. Näited toetuskõlbmatust projektidest

Komisjon mõistab tõstatatud küsimust ja märgib, et riiklike ehitustööde kava, milles lepidi kokku troika ja Kreeka valitsuse vahel sel ajal allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumis, koostati ajutise hädaabinõuna, et võimaldada pikaajalistele töötutele ja mittetöötavatele ja mitteõppivatele noortele töökogemust kohalikule kogukonnale kasu toovas tegevuses. ESFi toetus on olnud väga tähtis selle programmi rakendamises, mida tugevalt toetati Kreekas siis ja nüüd valitsevates erandlikes oludes. Seetõttu otsustas komisjon 2013. aasta detsembris muuta asjakohast ESFi programmi kui peamist kättesaadavat rahastamisallikat, et võimaldada riiklike ehitustööde kava, mille Kreeka ametiasutused rakendasid kohalike avaliku sektori asutuste ja valitsusväliste organisatsioonide osalemisel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Toetusesaajate kulude hüvitamisega hiline mine ning ühele liikmesriigile tehtud põhjendamatud ettemaksed

6.42. Toetusesaajad deklareerivad makstud kulud liikmesriikide ametiasutustele, kes hüvitavad need nii pea kui võimalik ning esitavad komisjonile hüvitamiseks summeeritud väljamaksetaotlused. Kontrollikoda avastas aga, et mõnes liikmesriigis kogunenud rahavarud ei vasta eeskirjadele. Määruses⁽³⁹⁾ sätestatakse, et liikmesriikide ametiasutuste poolt toetusesaajatele maksete tegemine peab toimuma „võimalikult kiiresti ja täiel määral”. Kontrollikoda leidis kolmes liikmesriigis 12 juhtumit, kus toetusesaajatele tehti makse alles mitu kuud peale seda, kui komisjon oli kulud heaks kiitnud, või ei olnud kulusid auditi toimumise ajaks veel hüvitatud (st seitse kuni üheksa kuud peale komisjoni otsust) (vt selgitus 6.5 punkt a).

6.43. Lisaks sätestatakse määruses ka ettemaksed, mida tehakse juhul, kui kulud puudutavad riigiabi saavaid projekte (tegu on erandiga reeglile, mille kohaselt hüvitatakse üksnes kantud ja makstud kulusid)⁽⁴⁰⁾. Kontrollikoda avastas aga, et ühes liikmesriigis (Kreeka) tehti ettemakseid projektidele, mis olid ekslikult liigitatud riigiabiks. Neid juhtumeid ei avastatud ning komisjon kiitis kulud heaks ja maksis taotletud summad välja, ilma et oleks kontrollitud makse tegemiseks vajalike tingimuste täitmist (vt selgitus 6.5 punkt b).

Selgitus 6.5. Näide toetusesaaja kulude hüvitamise hiline misest liikmesriigis ja liikmesriigile tehtud põhjendamatust ettemaksest

- a) Toetusesaajale hüvitati kulud viis kuud peale komisjoni makset: Ühe Itaalia ESFi projekti puhul (aruande koostamine Itaalia eri piirkondade koolitusvajaduste kohta) esitas toetusesaaja korraldusasutusele väljamaksetaotluse märtsis 2014. Väljamaksetaotluses deklareeritud kulude kohta anti liikmesriigi sertifitseerimisasutuse kontrollitõend ja esitati komisjonile. Kuigi komisjon kiitis kulud heaks juba juunis 2014, tehti toetusesaajale vahemakse alles viis kuud hiljem (novembris 2014).

Sarnaseid juhtumeid avastati veel nelja Itaalias, ühe Prantsusmaal ja kuue Madalmaades teostatud ESFi projekti juures.

6.42. Komisjon rõhutab, et programmitöö perioodil 2014–2020 on ühissätete määrusega tugevdatud nii eelmaksete kasutamist (ühissätete määruse artikli 82 lõige 1) kui ka toetusesaajatele tehtavaid makseid käsitlevaid eeskirju (ühissätete määruse artikli 132 lõige 1).

6.43. Komisjon märgib, et riigiabi ettemaksete saamise tingimuste täitmise kontroll on riigi pädevate asutuste kohustus. Komisjon jätkab koostööd Kreeka ametiasutustega, et tugevdada kõnealuses valdkonnas tehtavat kontrolli. Komisjon võtab hoolikalt järelmeetmeid, et tagada kõigi liikmesriigi saadud põhjendamatute ettemaksete tagasinõudmine määrusega ettenähtud korras.

Selgitus 6.5. Näide toetusesaaja kulude hüvitamise hiline misest liikmesriigis ja liikmesriigile tehtud põhjendamatust ettemaksest

⁽³⁹⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 80.

⁽⁴⁰⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõige 2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) Liikmesriigile tehtud põhjendamatute ettemaksete ühe Kreekas teostatud ESFi projekti puhul (mittetulutoovad teadusuuringud ühes ülikoolis) taotles liikmesriik ettemaksetegemist hoolimata sellest, et tegu ei olnud riigijabiga. Komisjon kiitis taotluse heaks ja maksis põhjendamatult taotletud summa välja.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka teistes Kreekas teostatud ESFi projektides.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Vt komisjoni vastus punktidele 6.43.

Liikmesriigi tasandi kontrollide ebapiisav usaldusvärsus

6.44. Toetusesaajate tehtud 21 kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet,⁽⁴¹⁾ et ära hoida või avastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks käesoleva peatüki hinnanguline veamäär olnud 1,6 protsendipunkti madalam. Lisaks leidis kontrollikoda, et 13 juhul oli vea tegijaks riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 1,7 protsendipunkti.

6.45. Kummagi poliitikavaldkonna liikmesriikide tasandi kontrollid ei olnud täiel määral usaldusväärsed. Regionaal- ja linnapoliitika valdkonnas oleks saanud hinnangulist veamäära vähendada 3,3 % võrra, tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitika valdkonnas aga 3,2 % võrra.

6.44. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.44–6.45:

Komisjon võtab kõnealuste juhtumite suhtes rangeid järelemeetmeid ja nõustub, et vältimaks eeskirjade eiramist üldse või eiramise esinemist maksetaotlustes, tuleb kehtestada usaldusväärsed ja õigeaegsed juhtimise kontrollitoimingud.

Komisjon on alates 2010. aastast teinud suunatud auditeid kõrge riskitasemega rakenduskavade juhtimise kontrollitoimingute suhtes, kui ta on kindlaks teinud, et puudused võivad jääda avastamata, või kui programmi auditeerimisasutus ei pruugi neid avastada õigel ajal. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul on kuni 2014. aastani tehtud auditite tulemused esitatud kummagi 2014. aasta tegevusaruandes (vt vastavalt lk 50 ja 56).

Komisjon osutab programmitöö perioodi 2014–2020 reguleeriva raamistiku tugevdatud menetlustele, mille kohaselt tuleb juhtimise kontrollitoimingud (sh kohapealne kontroll) teha enne programmi raamatupidamise aastaaruannete komisjonile tõendamist ja korraldusasutuste iga-aastaste juhtimisaruannete esitamist. Auditeerimisasutused peavad hindama raamatupidamisaruannete allesjäänud usaldusväärsust veamäära, mis tuleneb pärast raamatupidamisaasta lõppu tehtud kontrollidest ja korrigeerimisest. Komisjon leiab, et kõnealused tugevdatud kontrollimenetlused peaksid veamäära püsivalt vähendama.

Peale selle on komisjon koostanud uued juhised, et veelgi tugevdada juhtimise kontrollitoimingute usaldusväärsust programmitöö perioodil 2014–2020. Kõnealused juhised, mis põhinevad eelmisel programmitöö perioodil saadud õppetundidel, on esitatud liikmesriikidele ja avaldatakse 2015. aasta juulis.

⁽⁴¹⁾ Tõendavate dokumentide, sealhulgas tavapärase riskikontrollide andmebaasi teabe ja nõutavate kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

**KOOSTÖÖS LIIKMESRIIKIDEGA RAKENDATAVA-
TE RAHASTAMISVAHENDITE KONTROLL**

6.46. Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahenditega antakse ettevõtetele ja linnaprojektidele omakapitaalinvesteeringuid, laene ja tagatisi⁽⁴²⁾. Neid võib kasutada peamiselt kolmel eesmärgil: väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) toetamiseks,⁽⁴³⁾ linnaarenguks⁽⁴⁴⁾ ja energiatõhususe edendamiseks.

6.47. 2013. aasta lõpuks oli 176 ERFi ja ESFi rakenduskava raames kõigis liikmesriikides, välja arvatud kolmes (Horvaatia, Iirimaa ja Luksemburg), loodud 941 rahastamisvahendit. Kokkuvõttes on neile eraldatud ligikaudu 14,278 miljardit eurot⁽⁴⁵⁾.

6.48. Üldiselt makstakse rahastamisvahendeid rakendavatele fondidele rakenduskavast eraldatud toetus välja pärast nende õigusliku struktuuri loomist, misjärel nad kasutavad saadud vahendeid projektide toetamiseks. Toetada tohib vaid vastava rakenduskava raamesse jäävaid projekte. Sellistel rahastamisvahenditel on kas ringlev iseloom või (teatud tagatisfondide puhul) soovitakse nende abil saavutada suurt finantsvõimendust. Kogu investeeringutest või antud laenudest tagasi saadud raha, k.a kasum, võetakse rahastamisvahendile seatud eesmärkidel taas kasutusele.

⁽⁴²⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 44.

⁽⁴³⁾ See hõlmab ühist rahastamisskeemi väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks (JEREMIE), mida viiakse ellu koostöös Euroopa Investeeringupanga (EIP) ja Euroopa Investeeringufondiga (EIF), et anda täiendavat toetust VKEdele.

⁽⁴⁴⁾ See hõlmab ühist Euroopa toetust jätkusuutlikeks investeeringuteks linnapiirkondades (JESSICA), mida viiakse ellu koostöös EIPga; programmi eesmärk on teha tagasimakstavaid investeeringuid (omakapitaalinvesteeringute, laenude ja tagatiste vormis) linnaarengu toetamiseks.

⁽⁴⁵⁾ Euroopa Komisjoni kokkuvõtte korraldusametust poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest rahastamisvahendite finantseerimise ja rakendamise seisuga, olukord 31. detsembri 2013. aasta seisuga, EGESIF_14-0033-00, 19. september 2014. 2014. aasta andmed avaldatakse 2015. aasta septembris.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Rahastamisvahendite aeglane rakendamine

6.49. Komisjoni andmetel oli koostöös liikmesriikidega rakendatava 941 ERFi ja ESFi rahastamisvahendi keskmine väljamaksemäär 2013. aasta lõpus 47 %. See tähendab võrreldes 2012. aastaga 10 protsendipunkti suurust kasvu ja võrreldes 2011. aastaga 13 protsendipunkti suurust kasvu⁽⁴⁶⁾.

6.50. Struktuurifondide määruste kohaselt on rakenduskava sulgemisel, kui rahastamisvahendite kasutamata jäänud eraldised tuleb ELi eelarvesse tagastada, rahastamiskõlblikud vaid lõppsaajatele tehtud maksed ja antud tagatised ning halduskulud ja fondivalitsejate tasud⁽⁴⁷⁾. Komisjoni teatatud väljamaksemäär on aga endiselt liiga madal, eeldamaks, et kõiki vahendeid jõutaks vähemalt korra kasutada. Eelkõige täheldati rahastamisvahenditega seotud probleeme viies liikmesriigis (Bulgaaria, Kreeka, Hispaania, Rumeenia ja Slovakkia), kus väljamaksemäärad on ELi 2013. aasta keskmisest oluliselt madalamad.

6.49. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.49 ja 6.50:

Väljamaksemäär 2013. aasta lõpu seisuga on liikmesriikide ja ajavahemikul 2008–2013 loodud rahastamisvahendite arvestuses erinev. Teatavate rahastamisvahendite väljamaksemäär on liiga väike, samas kui 459 ehk 15 % rahastamisvahenditesse makstud kogusum-mast on juba saavutanud 100 % kasutussuutlikkuse ja reinvesteeri-vad nüüd ringlevaid vahendeid.

Komisjon esitab 1. oktoobril 2015 aruande 2014. aasta lõpu olukorra kohta ning eeldab täiendavaid edusamme rakendamises.

Komisjon on koos liikmesriikidega võtnud arvukaid meetmeid, tagamaks, et ülejäänud rahastamisvahenditest tehtud investeeringud jõuavad lõppsaajateni õigel ajal, seda peamiselt järgmistel viisidel:

- parandades rahastamisvahendite toimimise hoolikat järelevalvet asjaomaste korraldusasutuste poolt ning ergutades aktiivset fondijuhtimist vahendite ümberpaigutamisega väikse tootlusega fondidest hea tootlusega fondidesse;
- ergutades korraldusasutusi koos rahastamisvahendeid rakendavate finantseerimisasutustega muutma pakutavaid vahendeid ja finantstooteid, et kohendada need muutuvate turutingimustega;
- rahastamisvahendite puhul, millega toetatakse pikaajalisi investeeringuid linnade arengusse või energiatöhususse ja mille puhul maksed tehakse järk-järgult projekti edenedes, on korraldusasutustel soovitatud nõuda investeerimisahela aruandlust ja tagasiside andmist komisjonile, et võimaldada nende vahendite edusammude hoolikamat jälgimist.

Komisjon märgib, et iga liikmesriigi üksikasjalik analüüs nõuab iga rahastamisvahendi rakendamist mõjutavate mitmesuguste piirangute hindamist ning eelkõige peaks see arvesse võtma ka asjaolu, et ERFi rahastamisvahendeid Bulgaarias, Kreekas, Hispaanias, Rumeenias ja Slovakkias mõjutavad tugevalt majandus- ja finantskriis.

⁽⁴⁶⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punktid 5.33–5.36 ja selgitus 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõige 6.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Liikmesriikide poolt rahastamisvahendite kohta edastatud ebatäielik ja/või ebatäpne teave

6.51. Teave koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kasutamise kohta põhineb otse liikmesriikidelt saadud andmetel. Alates 2011. aastast on komisjon võtnud olulisi samme, et andmete kvaliteeti parandada. Sellegipoolest tunnistab komisjon oma aruandes rahastamisvahendite rakendamise seisuga kohta, et selles esitatud andmed on kohati ebatäielikud või ebatäpsed. Nii oli see ka viie rahastamisvahendi puhul seitsmest rahastamisvahendist, mille kontrollikoda 2014. aastal läbi vaatas.

Toetuskõlblikkuse perioodi 2007–2013 pikendamine üksnes komisjoni otsuse alusel

6.52. Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 56 lõike 1 kohaselt lõpeb maksete toetuskõlblikkuse periood 31. detsembril 2015. 2015. aasta aprillis otsustas komisjon toetuskõlblikkuse perioodi pikendada kuni 31. märtsini 2017, toetudes enda otsusele,⁽⁴⁸⁾ selle asemel et pöörduda määruse muutmiseks nõukogu ja parlamendi poole. Kontrollikoja hinnangul ei vasta selline toetuskõlblikkuse perioodi muutmine õigusnormide hierarhiale, mille kohaselt võib õigusnormi muuta üksnes samaväärse või hierarhiliselt kõrgemal asetseva õigusaktiga.

KOMISJONI VASTUSED

6.51. Komisjon esitas liikmesriikidele 2015. aasta mais ajakohastatud suunise rahastamisvahendite aruandluse kohta, milles selgitatakse aruandlusnõudeid. Peale selle on komisjon täiustanud oma aruandlusvahendeid.

6.52. Komisjon on veendunud, et ta on tegutsenud olemasolevas reguleerivas raamistikus lubatud piires, nagu 2014. aasta detsembri Euroopa Ülemkogu toetusel temalt nõutud.

Komisjoni lõpetamissuuniste muutmise otsus ei mõjuta artikli 56 lõiget 1, mille kohaselt fondide osamakse finantskorraldusvahenditesse peab olema tehtud hiljemalt 31. detsembriks 2015. See jääb reeglaks.

Muudatuses selgitatakse, et määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõikega 6 on ette nähtud finantskorraldusvahendite kulude deklareerimise erikord kava lõpetamisel. Lõikes 6 on sätestatud, et erandina lõikest 1 seoses artiklis 44 määratletud finantskorraldusvahenditega sisaldab kuluaruanne nende fondide või haldusfondide loomisest või nendesse sissemakse tegemisel tehtud kogukulutusi.

Kõnealuses artiklis on täpsustatud ka abikõlblikud kulutused kava lõpetamisel: „Rakenduskava osalisel või lõplikul lõpetamisel on abikõlblikeks kulutusteks fondide poolt lõppsajatele makstud toetus ning abikõlblikud juhtimiskulud ja -tasud”.

Et lõpetamisdokumentide komisjonile esitamise lõpptähtaeg on 31. märts 2017, on lõpetamissuuniste muudatuses selgitatud, et üldmääruse artikli 78 lõikes 6 osutatud kava lõpetamiseks loetakse lõpetamisdokumentide esitamiskuupäeva, st 31. märtsi 2017.

⁽⁴⁸⁾ Komisjoni otsus C(2015) 2771, millega muudetakse otsust C(2013) 1573, millega kiidetakse heaks suunised Euroopa Regionaalarengu Fondist, Euroopa Sotsiaalfondist ja Ühtekuuluvusfondist antava abi suhtes vastu võetud rakenduskavade lõpetamise kohta (2007–2013).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VALITUD SÜSTEEMIDE JA AASTA TEGEVUSARUANNETE LÄBIVAATAMINE**Komisjoni tehtava auditeerimisasutuste järelevalve hindamine****Komisjon kasutab veamäära hindamisel liikmesriikide auditeerimisasutuste tööd**

6.53. Auditeerimisasutused annavad komisjonile kindlust rakenduskava juhtimissüsteemide ja sisekontrollimehhanismide mõjusa toimimise ning tõendatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Nimetatud teave esitatakse auditeerimisasutuste iga-aastastes kontrolliaruannetes, auditiarvamustes ja süsteemide auditite aruannetes (vt punkt 6.14)⁽⁴⁹⁾. Alates 2009. aastast on komisjon teostanud peamiste auditeerimisasutuste kontrolli, sealhulgas nende töö kontrollimist kohapeal, et hinnata nende tööst saadava kindluse taset.

6.53. Komisjon teeb auditeerimisasutustega tihedat koostööd ja kooskõlastab nendega oma tegevust ning alustas nende metoodikate ja audititulemuste läbivaatamist juba 2009. aastal. See aitas kaasa suutlikkuse suurendamisele, pakkudes auditeerimisasutuste auditite komisjonipoolse kordusauditeerimise tulemusena nõuandeid, suuniseid ja soovitusi.

Komisjon rõhutab, et auditeerimisasutuste usaldusväärsuse komisjoni-poolset hindamist tuleb käsitleda kõnealuses kontekstis. Oma auditeerimisprogrammi tulemusena, mis alates 2009. aastast on hõlmanud kokku 265 kohapealset kontrollkäiku, järeltas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat 2014. aasta lõpuks, et 42 kontrollitud auditeerimisasutuse tööd, mis vastutavad ligikaudu 91 % ERFi/ÜFi eraldiste auditeerimise eest perioodil 2007–2013, võib üldiselt usaldusväärseks pidada. Ülejäänud viie kontrollitud auditeerimisasutuse tööd on vaja parandada.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi osas oli 2014. aasta lõpuks hinnatud 87 auditeerimisasutust 92st (94,6 %). Need hõlmavad 113 rakenduskava 118st, mis vastab 99,1 %-le 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi finantsplaneeringust.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat andsid oma 2014. aasta tegevusaruandes üksikasjaliku hinnangu auditeerimisasutuste poolt seoses 2013. aasta kuludega esitatud tulemuste ja audititeabe täpsuse ja usaldusväärsuse kohta (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande lk 40–45 ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande lk 51–54).

⁽⁴⁹⁾ 28 liikmesriigis on programmitöö perioodil 2007–2013 heaks kiidetud 440 ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskava jaoks loodud 113 auditeerimisasutust. Neist 63 vastutavad nii ERFi/ÜFi kui ESFi rakenduskavade auditeerimise eest. Kõigi 440 rakenduskava kohta olid auditeerimisasutused 2014. aasta detsembri lõpu seisuga koostanud 199 iga-aastast kontrolliaruannet ja auditiarvamust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.54. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat kasutavad seda teavet oma iga-aastaste tegevusaruannete koostamisel ning kogu aasta vältel selleks, et otsustada rakenduskavadele tehtavate maksete võimaliku katkestamise ja/või peatamise üle.

6.55. Hindamaks seda, kas neil on võimalik saadud teabele toetuda, kontrollivad peadirektoraadid auditeerimisasutuste poolt iga rakenduskava (või rakenduskavade rühma) kohta esitatud veamäärade usaldusväärsust⁽⁵⁰⁾:

- kui veamäär on komisjoni hinnangul usaldusväärne (ja tõendatud kulude suhtes statistiliselt esinduslik), aktsepteerib komisjon auditeerimisasutuse esitatud veamäära. Komisjon võib veamäära ka enda hinnangu kujundamiseks ümber arvutada, tuginedes seejuures auditeerimisasutuselt saadud lisateabele;
- ebausaldusväärse veamäära puhul rakendab komisjon kindlamääralist veamäära, mis jääb vahemikku 2–25 %, olenevalt juhtimis- ja sisekontrollisüsteemide toimimisele antud hinnangust.

KOMISJONI VASTUSED

6.54. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat osutas oma tegevusaruandes 2014. aastal, et ligikaudu kaks kolmandikku maksete katkestamistest ja peatamiseelsetest menetlustest põhines audititulemustel, mille auditeerimisasutused aasta jooksul või lõpus komisjonile esitasid (vt tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande lk 54).

Katkestamised ja peatamiseelsed menetlused hõlmasid 2014. aastal 121 ERFi/ÜFi programmi ja peaaegu 7,9 miljardi euro ulatuses liikmesriikide esitatud maksenõudeid, mida ei makstud juhul, kui komisjon ei saanud lisatõendeid selle kohta, et asjaomane liikmesriik on kõik vajalikud korrektsioonid teinud.

Nagu tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande lk-l 60 märgitud, saatis komisjon ESFi kohta 11 hoiatuskirja ja 18 peatamiseelset kirja, langetas otsuse 31 maksete katkestamise kohta ja peatas 11 rakenduskava. Kokku katkestati maksenõudeid 1,3 miljardi euro väärtuses.

6.55. Komisjon rõhutab, et veamäärade usaldusväärsuse iga-aastane hindamine põhineb kogutud andmete põhjalikul analüüsil, mida vajaduse korral tehakse riskipõhise kohapealse kontrollkäigu raames, võttes arvesse ka auditeerimisasutuste töö usaldusväärsuse üldist hindamist kõikehõlmavas auditeerimiskavas, millele on osutatud vastuses punktile 6.53. Vajaduse korral küsib ja saab komisjon auditeerimisasutustelt vajalikku lisateavet.

⁽⁵⁰⁾ Aastat n käsitlevad auditeerimisasutuste esitatud veamäärad arvutatakse põhitegevuse audititest moodustatud valimi põhjal, mis peab olema statistiliselt esinduslik komisjonile aastal n-1 tõendatud kulude suhtes (eriaruande nr 16/2013 punkt 11).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.56. Komisjon arvutab ka iga rakenduskava allesjäänud veamäära, milles võetakse arvesse kõik programmitöö perioodi algusest saadik rakendatud finantskorrektsioonid. See hõlmab ELi ja/või riiklikul tasandil juba rakendatud finantskorrektsioone⁽⁵¹⁾.

6.57. Nimetatud kahe näitaja ja enda käsutuses oleva lisateabe põhjal annab komisjon hinnangu rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemile. Hindamisel võetakse arvesse ka auditeerimisasutuste poolt aasta jooksul esitatud süsteemide auditite tulemusi ja komisjoni käsutuses olevat täiendavat teavet. Seejärel avaldatakse hinnang peadirektoraadi aasta tegevusaruandes⁽⁵²⁾.

6.57. Komisjon hindab iga programmi ja ametiasutuse (korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutused) juhtimis- ja kontrollisüsteemi tulemuslikku toimimist, lähtudes kõigist olemasolevatest ELi ja riiklike süsteemide audititulemustest seoses 15 peamise regulatiivse nõudega, järgides auditeerimisasutustega jagatavat metoodikat. Liikmesriikide teatatud veamäärad ja komisjoni arvutatud allesjäänud veamäärad on selle hinnangu olulised, kuid mitte ainsad elemendid. Tegevusvaldkondade juhid ja eelarvevahendite käsitajad hindavad edasidelegerimise alusel ka kindluse taset.

Iga-aastastes tegevusaruannetes avaldatu kindlustaseme puhul põhineb iga rakenduskavaga seotud arvamus seega üldisel hinnangul, mille aluseks on kogu komisjoni kasutuses olev teave. See tagab juhtimis- ja kontrollisüsteemide tulemuslikkuse igakülgse ja üksikasjaliku hindamise liikmesriikide kaupa ning 2014. aasta reservatsioonidega hõlmatud rakenduskavade puhul teabe peamiste kindlakstehtud probleemide ja võetud meetmete kohta.

⁽⁵¹⁾ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruande lk 49. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruande lk 63.

⁽⁵²⁾ Vt eriaruande nr 16/2013 punktid 5–11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjoni hinnangus iga-aastastele kontrolliaruannetele saab üksnes osaliselt käsitleda riiklike ametiasutuste poolse vigade tegelikust väiksemana ja finantskorrektsioonide tegelikust suuremana esitamise riski

6.58. Komisjoni poolt ERFi, ÜFi ja ESFi rakenduskavadele antava hinnangu usaldusväärus sõltub liikmesriikide ametiasutuste esitatud teabe täpsusest ja usaldusväärsusest. Kontrollikoja varasemate aastate auditite käigus on selles vallas ilmsiks tulnud kaks peamist riski:

- auditeerimisasutused võivad vigu tegelikust väiksemana näidata ja/või ei pruugi neid õigesti ekstrapoleerida. Seetõttu ei pruugi teatatud veamäärad alati täiesti usaldusväärsed olla;
- liikmesriikidelt finantskorrektsioonide kohta saadud andmed ei pruugi alati olla usaldusväärsed ja täpsed ning seetõttu võib komisjoni meetodiga arvutatud kumulatiivne allesjäänud vearisk olla tegelikust väiksem.

KOMISJONI VASTUSED

6.58. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.58–6.60:

Nagu selgitatud kummagi direktoraadi tegevusaruandes, on mõlemad direktoraadid võtnud meetmeid liikmesriikide esitatud audititeabe ja finantskorrektsioonide usaldusväärsuse parandamiseks. Riski maandamiseks rakendab komisjon kaht auditeerimiskava:

- auditeerimisasutuste esitatud audititeabe, sealhulgas veamäära usaldusväärsuse hindamine, tehakse põhjaliku auditeerimisprogrammi alusel, millega kontrollitakse, kas audititulemused leiavad kinnitust, sealhulgas kohapealse kordusauditi kaudu komisjoni audiitorite poolt. Dokumentide kontrolli täiendavad kontrollkäigud ning see hõlmab suurt arvu kontrollimisi, mis on seotud nt arvutuste täpsusega, kasutatud parameetritega, avastatud vigade käsitlemisega või auditeeritud andmekogumi kooskõlastava võrdlemisega (vt ka komisjoni vastus punktile 6.53);
- konkreetsed riskipõhised kohapealsed auditid (mis on viimasel kolmel aastal hõlmatud 68 rakenduskava), et tagada teatatud korrektsioonide tulemuslik rakendamine ning kahtluste või ebapiisavate tõendite korral kõnealuste summade mahaarvamine kumulatiivsetest finantskorrektsioonidest, mida võeti arvesse allesjäänud veamäära arvutamisel. Kõigi programmide kohta 31. märtsiks 2014 esitatud artikli 20 kohaste aruannete usaldusväärsuse auditeerimise ja dokumentide kontrolli alusel otsustasid komisjoni talitused osa teatatud finantskorrektsioonidest kumulatiivse jääkriski arvutusest välja jätta (77 % teatatud finantskorrektsioonidest kasutati ERFi ja ÜFi arvutustes ja 91 % ESFi arvutustes).

Arenenud on ka programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik. Auditeerimisasutused esitavad oma auditiarvamuse allesjäänud veamäärade alusel pärast korrektsioonide rakendamist ning seetõttu kontrollitakse finantskorrektsioonide täpsust korrapäraselt raamatupidamise auditi raames.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.59. Komisjonipoolne iga-aastaste kontrolliaruannete kontroll koosneb peamiselt dokumentide läbivaatamisest, mistõttu saab selle abil vaid osaliselt riske käsitleda. Eelkõige on kontrollikoja hinnangul komisjoni jaoks veamäärade kinnitamiseks (ja vajaduse korral nende kohandamiseks) kättesaadava teabe ulatus piiratud, sest auditeerimisasutustelt ei nõuta järjepidevalt komisjonipoolse iga-aastaste kontrolliaruannete kontrollimise tarbeks täpsema teabe esitamist oma põhitegevuse auditite kohta (ulatus, katvus/allvalimite moodustamine, vigade liigitamise üksikasjad).

6.60. 2014. aastal tegid mõlemad peadirektoraadid 12 liikmesriigis rakendatud finantskorrektsioonide suhtes kohapealset kontrolli. 12 külastatud liikmesriigist seitsmes leiti puudusi, mis nõuavad tehtud finantskorrektsioonide kohandamist. Leiud kinnitavad kontrollikoja hinnangut ja näitavad uue programmi-töö perioodi (2014–2020) kontekstis, kui oluline on tagada usaldusväärsete aruandlussüsteemide kehtestamine⁽⁵³⁾.

Komisjon on seisukohal, et 57 % rakenduskavade deklareeritud kulud ei sisaldanud olulisel määral vigu

6.61. 2014. aasta kohta on komisjonil enda hinnangul kindlus selle kohta, et 440 ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavast 250 (57 %) ei sisaldanud olulisel määral vigu: auditeerimisasutuste esitatud veamäärad ei ületanud komisjoni kasutatavat olulisuse läve (2 %) ja komisjon on need kinnitanud. Kõnealused rakenduskavad moodustavad umbkaudu 55 % 2014. aasta maksetest.

6.62. Sarnaselt varasematele aastatele analüüsis kontrollikoda 2014. aastal seda, kas komisjon kontrollis mõjusalt auditeerimisasutuste esitatud veamäärade täpsust ja usaldusväärsust. Komisjoni töödokumentide alusel kontrolliti 20 liikmesriigi 139 rakenduskavast moodustatud valimit (105 ERFi/ÜFi rakenduskava 322-st ning 34 ESFi rakenduskava 118-st). Kontrollikoja valim sisaldas nii rakenduskavu, mille (auditeerimisasutuste poolt esitatud) veamäär oli komisjon heaks kiitnud, kui rakenduskavu, mille veamäär oli ümber arvutatud või mille suhtes oli kehtestatud kindel veamäär.

⁽⁵³⁾ Vt eriaruande nr 16/2013 punktid 35–40.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.63. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **tabelis 6.1**.

6.63. Komisjon märgib, et paranenud on auditeerimisasutuste esitatud veamäärade kontrollimise komisjonipoolne hindamine, ja eelkõige asjaolu, et ükski kontrollikoja leitud küsimustest ei oleks nõudnud täiendavaid reservatsioone või teistsugust kvantifitseerimist, arvestades, et küsimused on peamiselt tehnilist laadi.

Tabel 6.1. Hinnang auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolsele kontrollile

	2014			2013		
	ERFi/ÜFi läbivaadatud rakenduskavad	ESFi läbivaadatud rakenduskavad	KOKKU	ERFi/ÜFi läbivaadatud rakenduskavad	ESFi läbivaadatud rakenduskavad	KOKKU
Leiti:						
— komisjoni kontrollides esines probleeme kas üldse mitte või vähesel määral (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— tõsiseid probleeme komisjoni kontrollides, kuid need ei avalda mõju aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonide arvule (ega nende kvantifitseerimisele)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— tõsiseid probleeme komisjoni kontrollides, mis nõuavad täiendavaid reservatsioone või teistsugust kvantifitseerimist	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Läbivaadatud rakenduskavade arv KOKKU	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Vt ka punkt 6.65.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Komisjonipoolne veamäärade kinnitamine (või ümberarvutamine) on auditeerimisasutuste esitatud tõenditega kooskõlas

6.64. Kontrollikoda leidis 25 rakenduskava puhul puudusi, mida ei olnud avastatud (või mida komisjon ei olnud korrektselt käsitletud) (vt selgitus 6.6). Kontrollikoda on aga seisukohal, et ükski neist juhtudest ei andnud alust komisjoni täiendavate (või suurema finantsmõjuga) reservatsioonide esitamiseks 2014. aasta tegevusaruannetes.

Selgitus 6.6. Näited auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolses kinnitamises leitud puudustest

- a) Auditeerimisasutuse kontrollitud andmekogum ei vasta deklareeritud kuludele: valimisse kuulunud 139 rakenduskavast kaheksa puhul ei olnud võimalik auditeerimisasutuse kontrollitud andmekogumit deklareeritud kuludega vastavusse viia. Komisjon ei tuvastanud seda probleemi dokumentaalse kontrolli käigus kolme rakenduskava puhul.

Selgitus 6.6. Näited auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolses kinnitamises leitud puudustest

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) *Auditeerimisasutuse rakendatud ebaõige valimi moodustamise meetodika*: 139 rakenduskavast 11 suhtes oli auditeerimisasutus rakendanud ebaõiget valimi moodustamise meetodikat: see kas erines komisjoni poolt heaks kiidetud auditistrateegias kirjeldatust või ei vastanud selle parameetrid komisjoni kehtivatele valimi moodustamise suunistele. Sellistel juhtudel oli valimi suurus väiksem, kui see oleks pidanud olema. Kõigil juhtudel tuvastati probleem komisjoni dokumentaalse kontrolli käigus ja järelitati korrektselt, et see ei mõjutanud auditiarvamust.
- c) *Allvalimite leitud vigade ebaõige ekstrapoleerimine*: 139 rakenduskavast 59 puhul oli auditeerimisasutus auditi läbiviimisel toetunud arvete valimile (allvalimile). Sellise meetodi kasutamisel tuleb allvalimis leitud vigade finantsmõju ekstrapoleerida auditeeritud projektidele või taotlustele enne, kui need kogu andmekogumi veamäära arvutamisel arvesse võetakse. Viie rakenduskava puhul ei ekstrapoleeritud kontrollitud allvalimis leitud vigu õigesti. Seetõttu esitati kogu projitseeritud veamäär tegelikust väiksemana, kuid auditiarvamust see ei mõjutanud.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Valimi moodustamise meetodika võib areneda olenevalt auditeeritava andmekogumi omadustest. Kõnealust arengut ja heakskiidetud auditistrateegia muudatusi käsitletakse komisjoni ja asjaomase auditeerimisasutuse iga-aastasel koordineerimiskoosolekul.
- c) Komisjon soovib auditeerimisasutustel iga-aastastes kontrolliaruannetes süstemaatiliselt avaldada juhtumid, mil tervet andmekogumit sisuliselt ei auditeeritud ja kasutati nn osavalimi süsteemi.

Puudused auditeerimisasutuste poolses riigiabi kontrollis

6.65. 2014. aastal analüüsis kontrollikoda ka seda, kas riiklikud auditeerimisasutused tegid riigiabi eeskirjade nõuetekohast kontrolli. 139 valimisse kuulunud rakenduskavast 42 puhul ei olnud auditeerimisasutuse tehtud kontroll asjakohane (näiteks ei hõlmatud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutajaid või ei kontrollitud teatatud abikavasid ja abi osakaalu). Komisjoni suunistes on ette nähtud asjakohane riigiabi käsitlemine, kuid 2014. aasta dokumentaalse kontrolliga neid puudusi alati ei tuvastatud.

6.65. Iga-aastase kontrolliaruande läbivaatamisel uurib komisjon, kas auditeerimisasutuse arvamus põhineb usaldusväärselt süsteemi ja põhitegevuse auditite tulemustel.

Auditeerimisasutuste töö uurimine seoses riigiabiga sisaldub muude küsimuste hulgas ka auditeerimisasutuste komisjonipoolses läbivaatamises, mis hõlmab süsteemiauditite ja põhitegevuse auditite meetodikat (sh kontrollnimekirjad) ning auditeerimisasutuste juba tehtud auditite kordamist (vt vastust punktile 6.53).

Mõnel juhul oli komisjon asjaomastele auditeerimisasutustele oma auditiaruannetes juba soovitanud tugevdada kontrollnimekirju, et paremini hõlmata riigiabiküsimuste kontrolli. Komisjon tagab jätkuvalt, et auditeerimisasutused kasutaksid asjakohaseid kontrollnimekirju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjoni suuniste kohaselt peavad auditeerimisasutused lisama rahastamisvahenditele tehtud maksed auditeeritud andmekogumisse, mitte kontrollima tegelikke väljamakseid

6.66. Rakenduskavadest tehakse väljamaksed rahastamisvahendeid rakendavatele fondidele kogu perioodiks üldjuhul ühe maksena pärast seda, kui haldusfondi õiguslik struktuur on loodud. Rahastamislepingutes võib kindlaks määrata alternatiivse rahastamiskorra. Kooskõlas määrusega esitatakse need maksed komisjonile kantud kuludena⁽⁵⁴⁾. Selliste maksete auditeerimisasutuste poolt tehtav järelkontroll on tavaliselt seotud eelarveaastaga, millal makse tehti. Kõnealuse kontrolli ulatus on üldjuhul piiratud, sest esimesel aastal antakse toetust vähestele tegevustele ning lõppsaaajatele ja projektidele eraldatakse piiratud määral vahendeid.

6.67. Kui erikontrolli ei ole ette nähtud, jääb rahastamisvahendite tegevuse tegelik elluviimine auditeerimisasutuste poolt kuni programmitöö perioodi 2007–2013 sulgemiseni tõenäoliselt kontrollimata. Juhtudel, kui rahastamisvahendeid haldab Euroopa Investeeringuspank (EIP), ei saa auditeerimisasutus fondi tehtavaid maksed EIP kehtestatud juurdepääsupiirangute tõttu kontrollida.

Auditeerimisasutused on esitanud väga madalad veamäärad rakenduskavade suhtes, milles kontrollikoda leidis märkimisväärsed vigu

6.68. 440 ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavast 110 veamääraks on komisjon kinnitanud 0,5 % või alla selle. Neist rakenduskavadest 13 on kontrollikoda viimasel kahel eelarveaastal vähemalt korra kontrollinud. Kontrollikoda leidis viie rakenduskava raames läbivaadatud projektides märkimisväärsed vigu (vt punktid 6.61 ja 6.62).

6.66. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.66 ja 6.67:

Kooskõlas määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõikega 6 sisalduvad rahaliste vahendite sissemaksed rahastamisvahenditesse komisjonile esitatavates maksetaotlustes. Kõnealused maksed on osa andmekogumist, mida auditeerimisasutused auditeerivad valimi kontrollimise teel kooskõlas komisjoni ajakohastatud juhistega. Nagu sätestatud struktuurifondide ühises auditistrateegias ja osutatud komisjoni Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide auditiraamistikus, võivad auditeerimisasutused ja komisjon teha rahastamisvahendite temaatilisi auditeid, mis hõlmavad nii fondi loomist kui ka projektide tegelikku rakendamist, auditeerides lõppsaaajate elluviidud projektide valimit. Auditeerimisasutused kontrollivad esmatasandi kontrolli tegemist korraldusasutuste poolt ja peavad saama fondide kohta kava lõpetamise ajaks piisava kindluse.

Seoses Euroopa Investeeringuspanga juhitava fondiga avaldab komisjon kahetsust juurdepääsuõiguste piirangute üle. Komisjoni ja Euroopa Investeeringuspanga vahel on sõlmimisel vastastikuse mõistmise memorandum ning seega on korraldus- ja auditeerimisasutustel tulevikus võimalus kasutada Euroopa Investeeringuspanga kontrolli- ja audititöö jaoks komisjoni valitud töövõtja teenuseid.

⁽⁵⁴⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 78a.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjoni aasta tegevusaruannete kontrollimine

6.69. Kontrollikoda hindas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandeid ning peadirektorite kinnitusi⁽⁵⁵⁾. Täpsemalt:

- kontrolliti komisjoni arvatud veariski sisaldavate summade järjepidevust ja täpsust;
- hinnati 2014. aasta kohta esitatud reservatsioonid.

Komisjonipoolne ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavade veariski sisaldavate summade arvutamine

6.70. Üldiselt vastab komisjoni 2014. aasta tegevusaruannetes esitatud veariski sisaldavate summade arvutus olemasolevale teabele ja/või auditeerimisametuste edastatud andmetele ning on täpne. Kontrollikoda tuleb siiski meelde, et komisjoni aasta tegevusaruannetes esitatud veamäärad ei ole üks-ühele võrreldavad kontrollikoja hinnanguliste veamääradega⁽⁵⁶⁾:

- regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi hinnangul sisaldab veariski 2,6–5,3 % aasta jooksul heakskiidetud programmitöö perioodi 2007–2013 ERFi/ÜFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksetest. Komisjon tegi 52 % maksetest rakenduskavadele, mis olid tema hinnangul olulisel määral vigadest mõjutatud, st veamäär oli üle 2 %;

6.70. Komisjon nõustub, et kontrollikoja ja komisjoni veamäär ei ole otseselt võrreldavad. Kõnealuse protsessi eesmärk on aga sisuliselt sama, st hinnata riski ELi eelarvele teataval aastal.

Komisjon võtab arvesse kõiki kontrollikoja eriaruandes 16/2013 antud hinnangus osutatud erinevusi (vt komisjoni vastus kõnealuse aruande punktile 11). Kui need erinevused välja arvata, leiab komisjon, et 2014. aasta aruande puhul, nagu ka tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul viimasel neljal järjestikusel aastal ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi puhul viimasel kolmel järjestikusel aastal enne käesolevat aastaaruannet, on komisjoni hindamistulemus kooskõlas kontrollikoja arvatud veamääradega (vt vastavate iga-aastaste tegevusaruannete lk 90 ja 92).

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat tegi 52 % maksetest rakenduskavadele, millest tema hinnangul üle 2 % oli olulise veamääraga, kuid enamiku puhul neist programmidest tehti piisavaid korrektsioone, et viia kumulatiivne jäärisk allapoole olulist taset. Neile programmidele tehtud maksed, mille veamäär oli üle 5 %, moodustasid vaid 4 % maksetest (vt asjaomane iga-aastane tegevusaruanne, lk 44). Nagu avaldatud iga-aastases tegevusaruandes, tehti reservatsioonid kõigi asjaomaste programmide kohta, välja arvatud kolm programmi.

⁽⁵⁵⁾ Iga aasta märtsis koostavad kõik peadirektoraadid eelmise aasta tegevusaruande, mis esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning seejärel avaldatakse. Koos aruandega peab peadirektor esitama kinnituse selle kohta, kas tema vastutusalas olevat eelarvet täideti seaduslikult ja korrektselt. Eelarvet on seaduslikult ja korrektselt täidetud juhul, kui eeskirjade eiramise määr on madalam kui komisjoni kasutatav olulisuse lävi (2 %). Vastasel juhul võib peadirektor esitada teatud valdkondade (või programmide) kohta kas täielikke või osalisi reservatsioonid.

⁽⁵⁶⁾ Vt eriaruande nr 16/2013 punkt 11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi hinnangul sisaldab veariski 2,8–4,0 % aasta jooksul heakskiidetud programmitöö perioodi 2007–2013 ESFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksetest. Komisjon tegi 45 % maksetest rakenduskavadele, mis olid tema hinnangul olulisel määral vigadest mõjutatud, st veamäär oli üle 2 %.

Komisjoni reservatsioonid ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavade suhtes

6.71. Ühtekuuluvuspoliitikas esitab komisjon rakenduskavade (või nende rühmade) suhtes reservatsioone juhul, kui:

- rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteemides on avastatud olulisi puudusi,
- rakenduskavade kinnitatud veamäär ületab 5 %.

Nende rakenduskavade puhul, mille kinnitatud veamäär on 2–5 %, arvestab komisjon ka seda, kas rakenduskava kumulatiivne allesjäänud vearisk ületab 2 %.

6.72. Nende ERFi/ÜFi rakenduskavade arv, mille suhtes kehtib reservatsioon, tõusis 2014. aastal 73-lt 77-le. Reservatsiooniga hõlmatud ESFi rakenduskavade arv jäi samaks: 36. Reservatsioonide hinnanguline finantsmõju vähenes aga ERFi/ÜFi puhul 423 miljonilt eurolt 2013. aastal 224 miljoni euroni 2014. aastal⁽⁵⁷⁾ ning suurenes ESFi puhul 123,2 miljonilt eurolt 2013. aastal 169,4 miljoni euroni 2014. aastal. Kontrollikoja analüüs näitas, et komisjoni 2014. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid olid komisjoni juhiste ja kahele peadirektoraadile kättesaadava teabega kooskõlas.

6.73. Komisjoni hinnangul on kõigi ERFi/ÜFi rakenduskavade kumulatiivne allesjäänud vearisk 1,1 % neile tehtud maksetest ja kõigi ESFi rakenduskavade kumulatiivne allesjäänud vearisk 1,2 % neile tehtud maksetest. Näitajad põhinevad auditeerimis-asutuste esitatud veamääradel ja neis võetakse arvesse ka liikmesriikide poolt komisjonile edastatud finantskorrektsioone.

KOMISJONI VASTUSED

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat tegi 45 % maksetest rakenduskavadele, mis tema hinnangul olid olulise veamääraga, enamiku puhul neist programmidest tehti piisavaid korrektsioone, et viia kumulatiivne jääkrisk allapoole olulist taset. Neile programmidele tehtud maksed, mille veamäär oli üle 5 %, moodustasid 25 % maksetest (vt asjaomane iga-aastane tegevusaruanne, lk 53). Kõigi asjaomaste programmide kohta tehti reservatsioone.

6.72. See näitab asjaomastes iga-aastastes tegevusaruannetes reservatsioonide tegemiseks kasutatud meetodika küpsust ning kõnealuse meetodika ranget rakendamist regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadis ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadis.

Mõlemad peadirektoraadid järgivad maksete katkestamise ja peatamisega seoses rangeid meetodeid. Nad kohaldavad maksetega seoses ka ennetavaid meetodeid, st makseid ei tehta rakenduskavadele, mille kohta kavandatakse kontrollkäiku, enne, kui kontrollkäik on lõpetatud. Makseid jätkatakse pärast kontrollkäiku, välja arvatud juhul, kui ei ole kindlaks tehtud olulisi puudusi.

⁽⁵⁷⁾ Arvud sisaldavad täielikult ja osaliselt kvantifitseeritud reservatsioonide rakenduskavade kohta, mille vahe- ja/või lõppmakseid olid aasta jooksul heaks kiidetud (2013. aastal 55 ja 2014. aastal 25) ja rakenduskavade kohta, mille raames selliseid makseid tehtud ei olnud (2013. aastal 19 ja 2014. aastal 15).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.74. Kumulatiivse allesjäänud veariski arvutuse usaldusväärsus sõltub liikmesriikide esitatud teabe täpsusest ja usaldusväärsusest ning komisjoni suutlikkusest vastavaid probleeme lahendada. Kontrollikoda tuleb meelde, et auditeerimisasutuste töös esineb mõningaid puudusi, ⁽⁵⁸⁾ mida komisjoni kontrollide praegune ulatus parandada ei võimalda. Lisaks ei ole liikmesriikide poolt komisjonile edastatud finantskorrektsioonide summa täiesti usaldusväärne (vt punktid 6.58–6.60). Eeltoodut arvesse võttes valitseb kontrollikoja hinnangul oht, et komisjoni arvutatud kumulatiivne allesjäänud vearisk on mõne rakendus-kava puhul tegelikust väiksem.

Kontrollikoja 2013. aasta hinnangulise veamäära komisjonipoolne ümberarvutamine

6.75. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes oli ära toodud ka kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes avaldatud hinnangulise veamäära ümberarvutus ⁽⁵⁹⁾. Kontrollikoja hinnangul ei ole komisjonil kui kontrolli-koja auditeeritaval asjakohane esitada oma aasta tegevusaruandes kontrollikoja auditileidude kohta oma seisukoht, mis on kontrollikoja auditileidude väärtõlgendamine ⁽⁶⁰⁾.

KOMISJONI VASTUSED

6.74. „Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse” puhul on kumulatiivse jääkriski kasutamine vaid lisakriteerium võimalike lisareservatsioonide tegemiseks iga-aastases tegevusaruandes pärast süsteemi hindamist ja kontrollitud veamäära arvessevõtmist (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi iga-aastase tegevusaruande ühine lisa 4 „Olulisuse kriteeriumid”).

Komisjon on teadlik veamääradega ja liikmesriikide teatatud finantskorrektsioonidega seotud riskidest ning on võtnud asjakohaseid riskide maandamise meetmeid (vt komisjoni vastus punktidele 6.53–6.60 eespool).

Seega leiab komisjon, et puudub oluline oht, et tema arvutatud kumulatiivne jääkrisk on näidatud tegelikust väiksemana.

6.75. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes esitatud ümberarvutuse eesmärk on illustreerida komisjoni ja kontrollikoja erinevat vigade kvantifitseerimise metoodikat, eriti riigihangete vigade ning programmide tasandil juba kohaldatud kindlamääraliste korrektsioonide puhul. Tegemist ei olnud hinnanguga kontrollikoja tulemuste kehtivusele.

⁽⁵⁸⁾ Näiteks ei kontrolli 10 auditeerimisasutust süstemaatiliselt riigibi.

⁽⁵⁹⁾ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruanne, jaotis 2.1.1.2.B, lk 45: „Selles kontekstis on aga ka oluline rõhutada, et peadirektoraadi kasutatav aasta veamäära parima hinnangu arvutamise metoodika ja kontrollikoja aastaaruandes arvutatud veamäär ei ole otse võrreldavad, nagu kontrollikoda on ise märkinud. Kui arvesse võtta elemente, mida on arvestanud komisjon, kuid mitte kontrollikoda, oleks kontrollikoja arvutatud 2013. aasta kulude hinnanguline veamäär 4,8 % (mitte 6,9 %). Ümberarvutatud veamäär jääb komisjoni 2013. aasta tegevusaruandes toodud vahemikku (2,8–5,3 % [—])”.

⁽⁶⁰⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 0.7.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2014. aasta kohta

6.76. Üldine auditi tõendusmaterjal näitab, et majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse ning käesoleva erihinnanguga hõlmatud mõlema poliitikavaldkonna (vt punkt 6.24) kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud.

6.77. Vaadeldava mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi tehingute testimine näitas, et majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kui terviku andmekogumi hinnanguline veamäär on 5,7 % (regionaal- ja linnapoliitika valdkonnas 6,1 % ning tööhõive ja sotsiaalpoliitika valdkonnas 3,7 %) (vt **lisa 6.1**).

6.76. Komisjoni ühine vastus punktidele 6.76 ja 6.77:

Komisjon märgib, et 2014. aasta kohta arvatud kõige tõenäolisem veamäär on kooskõlas kontrollikoja viimasel neljal aastal esitatud vahemikuga (vt punkt 6.18 eespool). See vastab ka asjaomastes igaaastastes tegevusaruannetes esitatud veamääradele, võttes arvesse punktis 6.70 osutatud erinevusi. Programmitöö perioodi 2007–2013 veamäär jääb stabiilseks ja on palju madalam kui perioodi 2000–2006 veamäär. See arengusuund tuleneb perioodi 2007–2013 tugevdatud kontrollisätetest ja komisjoni rangest põhimõttest katkestada/peatada maksed niipea, kui avastatakse puudused, nagu avaldatud 2014. aasta tegevusaruannetes. Veamäär on aga endiselt liiga suur ja komisjon jätkab meetmete keskendamist suurima riskiga programmidele/liikmesriikidele ning rakendab vajaduse korral parandusmeetmed range maksete katkestamise ja peatamise poliitika kaudu kuni kava lõpetamiseni ning kohaldab lõpetamisel jätkuvalt ranged menetlusi, et välistada allesjäänud olulised eeskirju eiravate kulude riskid.

Komisjon märgib veel, et arvestades ühtekuuluvuspoliitika haldus- ja kontrollisüsteemi mitmeaastast olemust, võib 2014. aastal tehtud vigu parandada ka järgnevatel aastatel, nagu näidatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande jaotises 4.2.2.

Perioodil 2014–2020 hõlmavad seaduslikkuse ja korrektsuse tugevdatud nõuded raamatupidamise aastaaruannete kasutusele võtmist, tugevdatud juhtimise kontrollitoiminguid ja aruandekohustust, samuti auditaruandeid, mis lähtuvad igaaastastest allesjäänud veatasemetest. Komisjoni korrektsioonivõimet tugevdab veelgi võimalus kohaldada teatavatel tingimustel tõsiste puuduste korral netofinantskorrektsioone, vähendades sel moel liikmesriikide võimalust rahalisi vahendeid taaskasutada. See annab liikmesriikidele olulise motivatsiooni avastada, teatada ja parandada tõsised puudused enne komisjonile esitatava raamatupidamise aastaaruande kinnitamist. Kõik need elemendid peaksid aitama veamäära püsivalt vähendada.

Vt ka komisjoni vastus punktile 6.24.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

6.78. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 6.2.** 2011. ja 2012. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda 11 soovitus. Neist neli viis komisjon ellu täielikult, kuus suuremas osas ja ühe osaliselt.

6.79. Käesoleva kontrollimise ning 2014. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitatav kontrollikoda majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas järgnevat:

- **1. soovitus:** komisjon peaks programmitöö perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 riiklike toetuskõlblikkuse eeskirju põhjalikult analüüsima, et välja selgitada head tavad. Analüüsi põhjal peaks komisjon esitama liikmesriikidele suunised selle kohta, kuidas lihtsustada ja vältida ebavajalikult keerulisi ja/või koormavaid eeskirju, mis ei anna poliitikale seatud eesmärkide saavutamise seisukohast lisaväärtust;

Komisjon on soovitusega nõus. Komisjon tuleb aga meelde, et ühisjuhtimise raames on riiklike toetuskõlblikkuse eeskirjade kehtestamine kohustus, mis on pandud liikmesriikidele, kes peaksid kõigepealt läbi vaatama ja lihtsustama riiklikud toetuskõlblikkuse eeskirjad ning levitama häid tavaid, lähtudes programmitöö perioodil 2007–2013 saadud kumulatiivsetest riiklikest ja ELi audititulemustest ning korraldusasutuste ja vahendusasutuste kogemustest. Komisjon märgib ka, et ta esitab märkusi valikukriteeriumide kohta, mille üle otsustavad seirekomisjonid, ning on liikmesriikidele programmitöö perioodi 2014–2020 alguses andnud ulatuslikke ja õigeaegseid juhiseid. Komisjon jätkab liikmesriikide juhendamist, et lihtsustada eeskirju ning vältida ülemäära keerukaid ja koormavaid eeskirju, kui tehakse kindlaks konkreetsed ülemäärase nõuded. Selles raamistikus kohtuvad komisjon ja liikmesriigid korrapäraselt, et kõnealuseid küsimusi arutada ja selgitada. Komisjon investeerib olulisel määral ka lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisse programmitöö perioodil 2014–2020 (vt komisjoni vastus 3. soovitusele).

Komisjon jätkab ka koostööd riiklike auditeerimisasutustega, et ergutada neid süsteemi- ja muude auditite käigus kindlaks tegema toetuskõlblikkuse eeskirjad, mis on ülemäära keerukad ja mida saab lihtsustada kulude seaduslikkust ja korrektsust ohustamata, ja nendest eeskirjadest teatama.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **2. soovitus:** liikmesriikide korraldus- ja vahendusasutused peaksid tõhustama jõupingutusi esmatasandi kontrollide parandamiseks, võttes arvesse kogu olemasolevat teavet. Lisaks peaks komisjon kutsuma auditeerimisasutusi üles osa neist kontrollidest süsteemide auditite kaudu uuesti tegema ning jagama häid tavaid ja saadud kogemusi;

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon märgib, et selle soovitusel esimene osa on adresseeritud liikmesriikidele. Komisjon nõustub, et liikmesriikide tehtavad esmatasandi kontrollid on tähtsad, ning jagab seisukohta, et neid tuleks veelgi tugevdada. Seetõttu on ta andnud liikmesriikidele suunised, kuidas korraldusasutused peaksid oma juhtimiskontrolli kindlaks määrama ja seda rakendama, sealhulgas seoses riigihangete ja riigiabi küsimustega. Koostatud on terviklik selgitav märkus programmitöö perioodi 2014–2020 juhtimiskontrolli kohta, mis põhineb programmitöö perioodil 2007–2013 saadud kogemustel ja kontrollikoja järeldustel, mida arutati liikmesriikidega 2014. aasta teisel poolel ning mis avaldatakse 2015. aasta juulis.

Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeerimine on auditeerimisasutuste ülesanne. Nad esitavad komisjonile süsteemide auditite aruanded ja iga-aastased kontrolliaruanded kõnealuste süsteemide toimimise kohta ning eriti korraldusasutuste tehtud esmatasandi kontrolli kvaliteedi ja tulemuslikkuse kohta. Selles kontekstis nõustub komisjon soovitusel teise osaga, et auditeerimisasutustelt tuleks nõuda, et nad oma süsteemide auditite ja kontrolli kaudu teatavaid kontrolle kordaksid ning jagaksid häid tavaid ja saadud kogemusi. Seega käivitas komisjon 2015. aastal uue töövahendi liikmesriikide korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutuste vaheliseks teabevahetuseks („Taiex Regio Peer 2 Peer”). Töövahendi eesmärk on aidata liikmesriikidel suurendada oma haldussuutlikkust Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi haldamisel, sealhulgas juhtimiskontrolli valdkonnas.

Kooskõlas oma 2015. aastal ajakohastatud auditistrateegiaga jätkab komisjon ka juhtimiskontrolli käsitlemist oma auditites, järgides 2007.–2013. aasta programmide puhul riskipõhist lähenemisviisi kuni nende kavade lõpetamiseni.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **3. soovitus:** liikmesriigid peaksid paremini rakendama ühissätete määruses ja ESFi määruses programmitöö perioodiks 2014–2020 pakutud võimalusi, mis puudutab lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist projektide puhul, mille avaliku sektori toetussumma ületab 50 000 eurot;

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon võtab liikmesriikidele adresseeritud soovitus arvesse.

Komisjon on alates lihtsustatud kuluvõimaluste sätestamisest määrustes aktiivselt tegutsenud nende kasutamise järkjärguliseks laiendamiseks liikmesriikides ning leiab, et need jõupingutused on juba positiivseid tulemusi andnud, eriti ESFi puhul. Komisjon edendab jätkuvalt aktiivselt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist liikmesriikides programmitöö perioodil 2014–2020, mil neid on eelmisel programmitöö perioodil saadud kogemuste ja kindlakstehtud heade tavade alusel märgatavalt tugevdatud nii ühissätete määruses kui ka ESFi määruses, et vähendada toetusesaajate halduskoormust, suurendada tulemustele keskendumist ja veelgi vähendada vigade riski. Seoses ERFi ja ÜFiga ergutab komisjon liikmesriike uurima veelgi 2014.–2020. aasta õigusraamistikus pakutud lihtsustatud kuluvõimalusi puudutavaid võimalusi, et laiendada nende kasutamist, eriti valdkondlike eesmärkide 1 ja 3 puhul.

Peale selle on komisjon ühe osana jõupingututest, mida ta teeb lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise edendamiseks liikmesriikides, hiljuti välja andnud ulatusliku praktilise juhendi, mis käsitleb ühissätete määruses ja ESFi määruses sätestatud valikuvõimalusi, ning korraldanud teise lihtsustamisseminaride vooru märkimisväärses arvus prioriteetsetes liikmesriikides, kus lihtsustamisvõimalusi ei ole eelmisel programmitöö perioodil piisavalt võimendatud. Komisjon algatas ka 2015. aasta juunis küsitlused, et hinnata lihtsustamisvõimaluste, sealhulgas lihtsustatud kuluvõimaluste kavandatavat kasutuselevõttu liikmesriikides käimasoleval programmitöö perioodil.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **4. soovitus:** liikmesriigid peaksid tagama toetusesaajate kulude täieliku ja õigeaegse hüvitamise programmitöö perioodi 2007–2013 raames, hüvitades kulud mõistliku aja jooksul pärast väljamaksetaotluse esitamist. Kontrollikoda on seisukohal, et kooskõlas programmitöö perioodi 2014–2020 suhtes rakendatavate eeskirjadega tuleks kõik sellised maksed teha 90 päeva jooksul pärast toetusesaaja korrektse väljamaksetaotluse esitamist;
- **5. soovitus:** komisjon peaks esitama nõukogule ja parlamendile seadusandliku ettepaneku määruse (EÜ) nr 1083/2006 muutmiseks hierarhiliselt samaväärse õigusaktiga, et pikendada liikmesriikidega koostöös rakendatavate rahastamisvahendite toetuskõlblikkuse perioodi;
- **6. soovitus:** komisjon peaks laiendama kõigile liikmesriikidele oma hinnangu sertifitseerimisasutuste edastatud finantskorrektsioonide usaldusväärsuse kohta, samuti selle mõju kohta komisjoni allesjäänud veamäära arvutamisele;

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon võtab liikmesriikidele adresseeritud soovitust arvesse.

Komisjon nõustub, et liikmesriigid peavad järgima määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklit 80. Kõnealuses artiklis ei ole sätestatud konkreetseid võrdlusaluseid. Programmitöö perioodi 2014–2020 kontekstis on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde käsitleva ühissätete määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 132 sätestatud konkreetsed eeskirjad rahastamise hüvitamiseks toetusesaajatele riigi ametiasutuste poolt. Sõltuvalt kättesaadavaks tehtud rahalistest vahenditest tagab korraldusasutus, et toetusesaaja saab avaliku sektori rahastamiskõlblike kulude kogusummale vastavad vahendid kätte täissummas ja mitte hiljem kui 90 päeva pärast kuupäeva, mil toetusesaaja maksenõude esitas.

Komisjon ei ole soovitusega nõus.

Komisjon leiab, et tema lõpetamissuunistes tehtud muudatused jäid määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõike 6 (nagu seda on muudetud) raamesse ning seega ei olnud vaja õigusakti muuta.

Komisjon nõustub soovitusega, mida ta juba rakendab kooskõlas välis- ja siseaudiitorite varasemate selleteemaliste soovitustega.

Komisjon on laiendanud oma hinnangu ulatust ning teeb nüüd järjepidevuse kontrolli ja dokumentide kontrolli kõigi liikmesriikide ja rakenduskavade finantskorrektsioonide aruandluse suhtes, mille tulemused peegelduvad kumulatiivse jääkriski arvutuses. Peale selle teeb komisjon igal aastal riskihindamise, et otsustada, milliseid kontrollkäike teha liikmesriikidesse, et saada piisavat kindlust – käesoleval juhul finantskorrektsioonide aruandluse kohta. Riskihindamise raames võtab komisjon arvesse ka vajadust teha kõigis liikmesriikides programmitöö perioodi lõpuks kohapealset auditit, millel on oluline mõju kumulatiivse jääkriski arvutamisele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **7. soovitus:** komisjon peaks tõhustama auditeerimisasutuste kontrollisüsteemi seeläbi, et:
 - nõuab auditeerimisasutustelt üksikasjaliku teabe esitamist põhitegevuse auditite (eriti nende katvuse) kohta, et kontrollida iga-aastastes kontrolliaruannetes toodud teabe täpsust ja usaldusväärsust;
 - tagab, et kõik auditeerimisasutused kontrollivad põhitegevuse auditite raames nõuetekohaselt riigiabi- ja riigihanke-eeskirjade täitmist;
 - nõuab (kui ta seda vajalikuks peab) auditeerimisasutustelt sertifitseerimisasutuste poolt iga rakenduskava kohta esitatud finantskorrektsioone puudutava teabe täpsuse tõendamist.

KOMISJONI VASTUSED

- Komisjon nõustub soovitusega, mida ta juba rakendab, küsides ja hankides auditeerimisasutustelt konkreetset lisateavet kõigil juhtudel, mil ta peab seda vajalikuks, eelkõige kahtluste korral, ning iga-aastaste kontrolliaruannete dokumentide või kohapealset läbivaatamist. Näiteks on regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat oma ajakohastatud strateegias aastateks 2007–2013 ette näinud nn iga-aastase kontrolliaruande-eelsete tugevdatud missioonide kasutusele võtmise 2015. aasta detsembriks viimast korda esitatavate iga-aastaste kontrolliaruannete ning 2017. aasta märtsiks kavandatud lõpetamisdeklaratsioonide ja -arvamuste läbivaatamiseks. Peale selle kavatsevad nii regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat kui ka tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat riskipõhiselt hõlmata olulise arvu iga-aastasi kontrolliaruandeid kohapealsete missioonidega.
- Komisjon nõustub soovitusega ja rakendab seda juba oma auditikavades seoses auditeerimisasutuste töö läbivaatamisega. Komisjon levitab kontrollikoja tulemusi, et vajaduse korral tagada tugevdatud kontrollinimekirjade kasutamine programmitöö perioodi 2007–2013 ülejäänud osas ja järgmisel programmitöö perioodil.
- Komisjon nõustub soovitusega, millega nõustuti juba 2014. aastal.

Programmitöö perioodil 2014–2020 peavad auditeerimisasutused igal aastal esitama auditiarvamuse, lähtudes allesjäänud veamäärast sertifitseeritud raamatupidamisaruannetes. Kõnealuse veamäära arvutuse läbivaatamiseks peavad auditeerimisasutused kontrollima sertifitseerimisasutuste poolt kõnealusel perioodil iga rakenduskava kohta esitatud ning raamatupidamisaruannetes esitatud finantskorrektsioonide täpsust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2. OSA. TULEMUSLIKKUST PUUDUTAVAD KÜSIMUSED**PROJEKTIDE TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE**

6.80. ELi eelarve täitmine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte alusel eeldab, et kulutuste tegemisel ei keskenduta üksnes eeskirjade järgimisele, vaid ka kavandatud eesmärkide saavutamisele ⁽⁶¹⁾. Läbivaadatud 331 ERFi/ÜFi ja ESFi projektist 186 oli auditikülastuse toimumise ajaks lõpule viidud (vt punkt 6.22). Lisaks 186 tehingu korrektsuse kontrollimisele hindas kontrollikoda toetusesaajate esitatud teabe põhjal katseprojekti raames, kas ja mil määral olid:

- ERFi/ÜFi ja ESFi raames rahastatud projektide kaasrahastamise suhtes projektitaotluses, toetuslepingus, lepingus ja/või otsuses seatud eesmärgid kooskõlas rakenduskavas määratud eesmärkidega;
- projektid kõnealused eesmärgid saavutanud. Kontrollikoja analüüs keskendus projektide väljunditele, samuti hinnati võimaluse korral tulemuste saavutamise ulatust ⁽⁶²⁾.

Lisaks hindas kontrollikoda, kas projekte rakendati kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega.

Kolmveerand läbivaadatud projektidest saavutasid oma eesmärgid täielikult või osaliselt

6.81. Projektiväljundite (ja võimaluse korral kavandatud tulemuste hindamise) põhjal jäeldab kontrollikoda, et 89 projekti 186-st (48 %) saavutas (või ületasid) kõik projekti tulemuslikkuse mõõtmiseks seatud eesmärgid. 56 projekti (30 %) puhul leidis kontrollikoda, et üks või mitu projekti jaoks kindlaksmääratud näitajat ei saavutanud seatud sihtväärtust. 17 juhul (9 %) ei olnud osa eesmärkide saavutamise tähtaeg auditi ajaks kätte jõudnud.

6.81. Komisjon märgib, et 186 uuritud projektist 143 on oma eesmärgi (täielikult või osaliselt) saavutanud või seda ületanud.

Liikmesriigid jälgivad projektide rakendamist kogu projektiperioodi vältel. Rakenduskavadest rahastatud projektide tulemuslikkust saab lõplikult hinnata ja sellest komisjoni teavitada alles kavade lõpetamise etapis 2017. aastal.

Komisjon märgib, et programmitöö perioodi 2007–2013 määrustega on ELi rahastatavate projektide tulemuslikkuse mõõtmise nõudeid tugevdatud.

Programmide tulemuslikkuse hindamist on täiendavalt tugevdatud programmitöö perioodiks 2014–2020: nagu ette nähtud reguleerivas raamistikus (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõiked 6 ja 7), saab komisjon liikmesriike tõsiste tulemuspuudujääkide korral sanktsioneerida tulemuslikkuse analüüsi alusel (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 6) ja kava lõpetamisel (artikli 22 lõige 7).

⁽⁶¹⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 10.10.

⁽⁶²⁾ Väljundi ja tulemuste määratlust vt 3. peatüki selgituses 3.1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.82. Kolmel juhul (2 %) ei saavutatud ühtki rakenduskavas ja/või toetuslepingus seatud projekti eesmärki. Sellised projektid ei anna lisaväärtust, sest investeeringuid kas ei kasutata või ei saa kasutada (vt selgitus 6.7). Kui probleeme rakenduskavade sulgemiseks ei lahendata, tähendab see ELi vahendite raiskamist.

Selgitus 6.7. Näide projektidest, millel puudus lisaväärtus

Projekt viidi ellu, kuid seda ei kasutata: üks ÜFi projekt Kreekas seisnes reoveepuhasti ja kanalisatsioonivõrgu ehitamises kahe omavalitsusüksuse tarbeks. Taristutööd lõpetati 2013. aastal. Projekti ei saa aga kasutada, kuni pole välja ehitatud kodumajapidamiste ja tööstusrajatiste ühendusi kanalisatsioonivõrguga. Alates projekti väljakuulutamisest 2006. aastal oli kohalikul omavalitsusel piisavalt aega, et vastavad ühendused kavandada ja välja ehitada. 2014. aasta lõpus näitas aga kontrollikoja audit, et ühendusi ei olnud endiselt rajatud. Kodumajapidamiste ühenduste projektiga alustati 2015. aastal.

6.83. 13 projekti puhul (7 %) ei olnud eesmärkide saavutamist võimalik hinnata, sest asjakohaseid andmeid ei esitatud.

6.84. Samuti leidis kontrollikoda, et kaheksa projekti (4 %) eesmärgid ei vastanud eesmärkidele, mis olid määratud rakenduskava ja prioriteetse suuna raames, mille alusel projekti rahastati (vt selgitus 6.8). Nende projektide tulemuslikkus määratleti kui „pole võimalik hinnangut anda”.

Selgitus 6.8. Näide näitajatest, mis ei olnud rakenduskavaga kooskõlas

Projekti näitaja ei olnud määratud: Itaalias seisnes üks ERFi projekt haigla jaoks seadmete ostmises. Projektile ei seatud ühtegi asjakohast tulemusnäitajat. Ühtegi näitajat ei olnud seatud ka meetmele, mille raames projekt heaks kiideti. Selle asemel jälgib korraldusasutus mõningate riiklikul tasandil määratud näitajate (nagu projektiga hõlmatud ruutmeetrite arv, inim-/tööpäevade koguarv ja füüsiliselt lõpetatud projektide arv) saavutamist, mis ei võimalda aga läbivaadatud projekti tulemuslikkust hinnata.

KOMISJONI VASTUSED

6.82. Komisjon jälgib koos asjaomaste programmis osalevate asutustega, et kõnealused investeeringud saaksid lõpetamise ajaks toimivaks, mis on sel ajal vastavate kulude toetuskõlblikkuse kriteerium.

Selgitus 6.8. Näide näitajatest, mis ei olnud rakenduskavaga kooskõlas

2007.–2013. aasta määrustes nähti meetmete tasandil ette tulemuslikkuse koondnäitajate, mitte projekti tasandi näitajate süstemaatiline kasutamine. Need näitajad mõõdavad edusamme võrreldes algolukorraga ning valitud sekkumiste tulemuslikkust konkreetsete eesmärkide saavutamisel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Tulemuslikkusel põhinev rahastamiskord on pigem erand kui reegel

6.85. Tulemuslikkuse eesmärkide saavutamine avaldas ELi toetuse määrale mõju ainult väga vähestel juhtudel. Ühel neist juhtudest leidis kontrollikoda, et ehkki kokkulepitud eesmärged ei saavutatud, ei võtnud korraldusasutus mingeid parandusmeetmeid (vt selgitus 6.9).

Selgitus 6.9. Näide projektidest, mille rahastamissüsteem põhines tulemuslikkusel

Tulemusnäitajate mittesaavutamisel nõutakse toetus tagasi: Rumeenias nägi ühe ERFi projekti (seadmete hankimine tehase tootmisvoo optimeerimiseks) toetusleping ette, et toetusesaaja peab osa toetusest tagastama, kui toetuslepingus määratud tulemusnäitajad ei ole projekti lõppedes saavutatud. Tulemusnäitajad ei olnud projekti lõppedes täiel määral saavutatud, ometi ei ole korraldusasutus projekti rahastamist sellest lähtuvalt korrigeerinud.

Mõned riiklikud toetuskõlblikkuse eeskirjad sisaldavad sätteid, mis on usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega vastuolus ,

6.86. Mõningatel juhtudel sisaldavad riiklikud toetuskõlblikkuse eeskirjad sätteid, mis võimaldavad toetusesaajatel taotleda selliste kulude hüvitamist, mis on liikmesriigi tavapäraseid turuhindu arvestades liiga suured (selgitus 6.10).

Selgitus 6.10. Näide riiklikest toetuskõlblikkuse eeskirjadest, mis on usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega vastuolus

ELi kaasrahastatud projekti suhtes kasutati erinevat palgamäära: ühe Rumeenias läbiviidud ESFi projekti puhul, millega rahastati nanomaterjalide alal doktorikraadi omandavate noorte teadlaste stipendiumeid ja järeldoktoriprogrammi haldavate töötajate palku, kohaldati tunnitasu, mis on kuni kolm korda tavapärasest kõrgem. Selline praktika on kooskõlas riiklike toetuskõlblikkuse eeskirjadega, mis võimaldavad kohaldada erinevat palgamäära ELi projektide ning riiklike projektide või omavahenditest rahastatavate projektide suhtes. Pärast üht komisjoni ning üht kontrollikoja varasemat (2012. aasta) auditit ⁽⁶³⁾ vähendati ELi projektides töötavate inimeste palga ülemmäära, kuid see jäi endiselt liiga kõrgeks. Teine kohandus tehti 2014. aasta juulis.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka Itaalias ja Rumeenias teostatud ESFi projektide juures.

Selgitus 6.10. Näide riiklikest toetuskõlblikkuse eeskirjadest, mis on usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega vastuolus

ESFi rahastatud projektide palgaolukord Rumeenias on küsimus, mille tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat leidis juba 2012. aastal tehtud auditis. Kõnealuse rakenduskava suhtes on süstemaatiliselt kohaldatud ühtse määraga 25 % finantskorrektsiooni. Selle tulemusena tellis asjaomane korraldusasutus kulude struktuuri ja palgakulu uuringu, mille alusel kehtestati tulevaste projektide suhtes kohaldatavad maksimaalsed palgamäärad.

Komisjon tegi korraldusasutusele lisasoovitusi seoses ESFi rahastatud projektide suhtes kohaldatavate palga ülemmäärade kindlaksmääramise parameetritega, sest praegusi peetakse endiselt liiga kõrgeks.

⁽⁶³⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 6.23 ja selgitus 6.4.

LISA 6.1

MAJANDUSLIKU, SOTSIAALSE JA TERRITORIAALSE ÜHTEKUULUVUSE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE
TULEMUSED

	2014	2013 ⁽¹⁾
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Regionaal- ja linnapoliitika	161	168
Tööhõive ja sotsiaalküsimused	170	175
Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tehingud kokku	331	343
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär: regionaal- ja linnapoliitika	6,1 %	7,0 %
Hinnanguline veamäär: tööhõive ja sotsiaalküsimused	3,7 %	3,1 %
Hinnanguline veamäär: majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	5,7 %	5,9 %
Ülemine veapiir	8,2 %	
Alumine veapiir	3,1 %	

Regionaal- ja linnapoliitika valdkonna alumine ja ülemine veapiir on vastavalt 3,0 % ja 9,2 %

Tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonna alumine ja ülemine veapiir on vastavalt 1,9 % ja 5,6 %

⁽¹⁾ 2013. aasta arvanded on aastaaruande 2014 ülesehitusega sobitamiseks ümber arvutatud ja võimaldavad seeläbi neid kahte aastat võrrelda. 1. peatüki **joonis 1.3** näitab, kuidas 2013. aasta tulemused on vastavalt 2014. aasta aastaaruande ülesehitusele ümber klassifitseeritud. 2013. aasta hinnanguline veamäär arvutati auditi ajal kasutusel olnud riigihankevigade kvantifitseerimise meetodi alusel. **Tabelis 1.1** ja **joonisel 1.3** on toodud 2013. aasta audititulemused, mis on vigade kvantifitseerimise ajakohastatud meetodi (vt punkt 1.13) arvessevõtmiseks ümber arvutatud.

LISA 6.2

MAJANDUSLIKU, SOTSIAALSE JA TERRITORIAALSE ÜHTEKUULUVUSE VALDKONNA VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

T = tööloive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat; R = regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat; X = ühine hinnang mõlemale peadirektoraadile

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	1. soovitus (2011. aasta aastaaruande 6. peatüki 2. soovitus ja 5. peatüki 3. soovitus): kõrvaldada puudused korraldus- ja vahendusasutuste poolt ERFi ja ÜFi suhtes tehtavates esmatasandi kontrollides, kasutades spetsiaalset juhendmaterjali ja tarbe korral koostisemeetmeid.	T	R ⁽¹⁾					
	2. soovitus (2011. aasta aastaaruande 1. soovitus): programmitöö perioodil 2007–2013 saadud kogemuste alusel hinnata riiklike toetuskõlblikkuse eeskirjade kohaldamist, et kindlaks teha valdkonnad, mida võiks veelgi lihtsustada, ning tühistada tarbetult keerulised eeskirjad.		T ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
2012	5. peatüki 3. soovitus : määratleda selged eeskirjad ja anda täpsed juhised selle kohta, kuidas hinnata projektide toetuskõlblikkust ja arvutada tulu tootvate ERFi ja ÜFi projektide kaasrahastamismäär programmitöö perioodil 2014–2020.		R ⁽⁴⁾					
	6. peatüki 3. soovitus : soodustada lihtsustatud kuluvõi- maluste laialdast kasutamist, et vähendada väljamakse- taotlustes esinevate vigade tõenäosust ja toetusesaajate halduskoormust. Komisjon peaks järjepidevalt lihtsusta- tud kuluvõimaluste kindlad määrad eelnevalt heaks kiitma/kinnitama, tagamaks, et need vastavad regulatiiv- setele nõuetele (aus, õiglane ja kontrollitav arvutisme- tod).		T					
	4. soovitus : parandada auditeerimisasutuste tehtavat tööd ning iga-aastastes kontrolliaruannetes ja auditiarva- mustes esitatava teabe kvaliteeti ja usaldusväärsust.		X ⁽⁵⁾					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011. aasta aastaaruandes esitatud soovitusi analüüsiti koos nendega oluliselt sarnanevate 2012. aastal esitatud soovustega.								
	6. peatüki 3. soovitus : innustada liikmesriikide ameti- asutusi korrektsioonimehhanisme rangelt rakendada juba enne kulude heakskiitmist ja komisjonile esitamist (2008). Kui juhtimis- ja kontrollisüsteemide töös leitakse olulisi puudusi, peaks komisjon maksete tegemise katkestama või peatama, kuni liikmesriik on võtnud parandusmeet- meid, ning kohaldama vajadusel finantskorrektsioone.	X						
	4. soovitus : anda käimasolevaks programmitöö perioo- diks auditeerimisasutustele täiendavaid juhiseid, eelkõige valimite moodustamise, projektide auditeerimise käigus tehta- vate kontrollide ulatuse ja kvaliteedikontrolli kohta; ergutada auditeerimisasutusi läbi viima spetsiifilisi süsteemide auditeid korraldus- ja vahendusasutuste tehtavate esmatasandi kontrollide kohta.		X ⁽²⁾					
2011	6. peatüki 5. soovitus : hoolikalt kontrollida auditeerimis- asutuste aasta kontrolliaruannetes ja auditiaruannetes esitatud teabe korrektsust ja täielikkust. Kontrollimisel peaks komisjon täiel määral arvesse võtma auditeerimis- asutuste tehtud süsteemiauditeerimise ja tehingute kontrolli kohta saadaolevat teavet.		T					
	6. peatüki 6. soovitus : vigade ulatuse vähendamiseks julgestada liikmesriike kasutama määrustes lubatud lihtsustatud kuluvõimalusi.	T						
	5. peatüki 1. soovitus : muuta karistusüsteemid mõjusa- maks, suurendades finantskorrektsioonide mõju ning vähendades rahastamiskõlbmatute kulude muude kulu- dega asendamise võimalust, nagu komisjon oli soovitanud ühitekuuluvuse valdkonnas puhul järgmisel programmitöö perioodil. Tuleks eeldada, et kõikide pärast raamatupida- mise aastaaruande esitamist avastatud eeskirjade eiramiste puhul kehtestatakse netofinantskorrektsioonid.	R						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viiudud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	5. peatüki 5. soovitus: ühtekuuluvuse valdkonna mit-meastaste rakenduskavade lõpetamisprotsessi tõhusta- miseks:							
	— tuletada liikmesriikidele meelde, et need tagaksid perioodi 2007–2013 rakenduskavade kohta esitatud lõplike deklaratsioonide usaldusväärsuse,	R						
	— kontrollida kontrollikoja poolt perioodi 2000–2006 rakenduskavadest antava toetuse lõpetamise deklarati- oonides leitud konkreetseid puudusi,	R						
	— uurida, kas nimeratud probleeme esineb ka teistes rakenduskavades, ning kohaldada vajadusel finants- korrektsoone,	R						
	— tagada, et käimasolevates lõpetamisauditites käsitle- takse asjakohaselt kontrollikoja tõstatatud küsimusi.	R						
		Vt punktid 6.42 ja 6.43 ning 2013. aasta aastaaruande 5. peatüki 1. ja 2. soovitus.						
		2014. aastal olukord ei muutunud.						
		Sustemaatilist hindamist eesmärgiga riiklikke toetusõlbiikkuse eeskirju lihtsustada ei toimunud.						
		Juhiseid selle kohta, kuidas projektide toetusõlbiikkust hinnata, ei antud. Toetusõlbiikkuse eeskirju käsitlevate juhiste koostamine on endiselt pooleli ja neid ei ole liikmesriikidele jagatud. Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspolitiika investimisprojektide tasuvusanalüüsi juhend avaldadi 2014. aasta detsembris.						
		Vt selgitus 6.6. Hoolimata 2013. aastal auditeerimisasutuste väljastatud uutest suunistest leidis kontrollikoda komisjoni poolt auditeerimisasutustele esitatud juhistes siiski mõningaid vigu, mis puudutavad rahastamisvahendite käsitlemist – vt punktid 6.66 ja 6.67. Lisaks polnud võimalik kontrollida, kas soovitus ergutada auditeerimisasutusi läbi viima spetsiifilisi süsteemide auditeid haldusasutuste ja vahendusasutuste tegevate esmatasandi kontrollide kohta on ellu viiud.						

¹⁾ Vt punktid 6.42 ja 6.43 ning 2013. aasta aastaaruande 5. peatüki 1 ja 2. soovitus.

2) 2014. aastal olukord ei muutunud.

³⁾ Süstemaatilist hindamist eesmärgiga riiklike toetuskõlblikkuse eeskirju lihtsustada ei toiminud.

⁴⁾ Juliniseid selle kohta, kuidas projektide toetuskõlblikkust hinnata, ei antud. Toetuskõlblikkuse eeskirju käsitlevate juhiste koostamine on endiselt pooleli ja neid ei ole liikmesriikidele jagatud. Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika investeerimisprojektide tasuvusanalüüsi juhend avaldati 2014. aasta detsembris.

5) Vt selgitus 6.6. Hoolimata 2013. aastal auditeerimisastutestele väljastatud tuteest sunnistest leidis kontrollikoda komisjoni poolt auditeerimisastutestele esitatud juhistes siiski mõningaid vigu, mis puudutavad rahastamisvahendite käsitlemist – punktid 6.66 ja 6.67. Lisaks polnud võimalik kontrollida, kas soovitus ergutada auditeerimisastutest lübi viima spetsifilisi süsteemide auditeid haldusasutuste ja vahendusastutest tehivate esmatasandi kontrollide kohta on ellu viidud.

7. PEATÜKK

Loodusvarad

SISUKORD

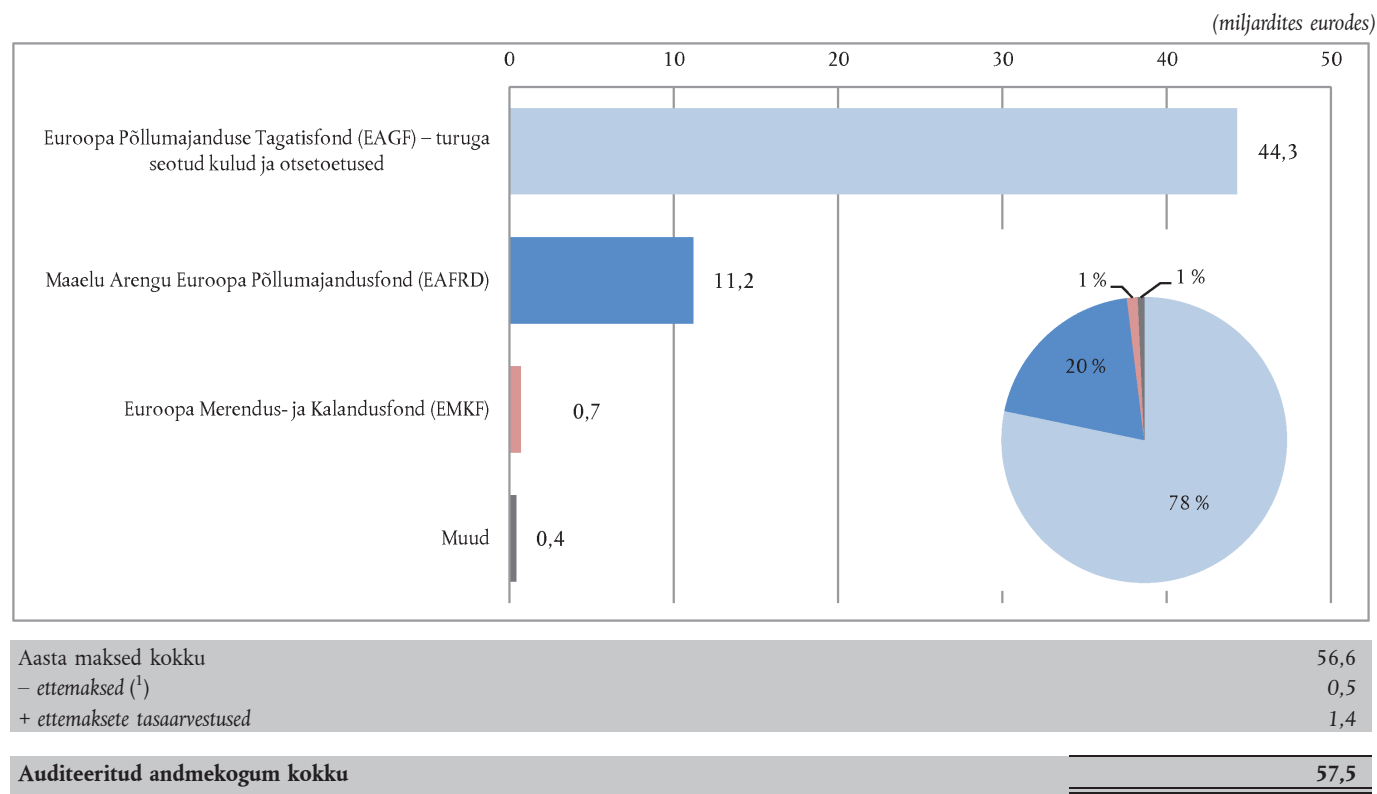
	Punkt
Sissejuhatus	7.1–7.14
Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi kõnealuse valdkonna eritunnused	7.3–7.13
Auditi ulatus ja lähenemisviis	7.14
1.osa. Kontrollikoja hinnang korrektsusele	7.15–7.78
Tehingute korrektsus	7.15–7.34
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	7.35–7.73
Järeldus ja soovitused	7.74–7.78
2.osa. Maaelu arengu tulemuslikkusega seotud küsimused	7.79–7.89
Projektide tulemuslikkuse hindamine	7.79–7.88
Järeldus	7.89
 Lisa 7.1. Loodusvarade tehingute testimise tulemused	
Lisa 7.2. Loodusvarade valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

7.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja erihinnangu leiud loodusvarade valdkonna kohta. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) testimise tulemused esitatakse mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi muudest kuludest (maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus) eraldi. Põhiteave mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi ülesehituse kohta on toodud **joonisel 7.1**.

Joonis 7.1. Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik: loodusvarad



⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

7.2. Lisaks erihinnangute raames esitatud korrektsust käsitlevatele leidudele tuuakse käesoleva peatüki eraldi osas ära mõningad tulemuslikkust puudutavad probleemid, mis ilmneshid maaelu arengu projektidest koostatud valimi kontrolli käigus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi kõnealuse valdkonna eritunnused*Ühine põllumajanduspoliitika*

7.3. Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) eesmärk⁽¹⁾ on suurendada põllumajandustoodangut, et tagada põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale õiglane elatustase, stabiliseerida turge, tagada tarnete olemasolu ja tarnete jõudmine tarbijateni mõistlike hindadega.

7.4. ÜPPd rakendab koostöös liikmesriikidega komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat läbi kahe fondi⁽²⁾: EAGFi, mis rahastab täies mahus ELi otsetoetusi ja turumeetmeid,⁽³⁾ ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD), mis kaasrahastab koos liikmesriikidega maaelu arengukavasid.

7.5. EAGFist rahastatavad põhimeetmed on järgmised:

- ühtse otsemaksete kava otsetoetus, mille kulud olid 2014. aastal 30,8 miljardit eurot. See on tootmiskohustusega sidumata⁽⁴⁾ sissetulekutoetuse kava, mis põhineb toetusõigustel. Ühe hektari suurune toetuskõlblik maatükk annab ühe toetusõiguse;
- ühtse pindalatoetuse kava otsetoetus, mille kulud olid 2014. aastal 7,4 miljardit eurot. See on ELiga 2004. ja 2007. aastal liitunud kümnes liikmesriigis⁽⁵⁾ rakendatav tootmiskohustusega sidumata lihtsustatud sissetulekutoetuse kava, mille raames makstakse ühtne summa toetuskõlbliku põllumajandusmaa ühe hektari kohta;
- muud otsetoetused (2014. aastal 3,5 miljardit eurot), mille raames makstakse põhiliselt tootmiskohustusega seotud toetust⁽⁶⁾ teatud tüüpi põllumajandustoodangu eest;
- põllumajandusturgudel tehtavad sekkumised (2014. aastal 2,5 miljardit eurot), mis hõlmavad eelkõige eritoetust veini-, puu- ja juurviljasektorile, samuti äärepoolseimate piirkondade erimeetmeid.

⁽¹⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 39.

⁽²⁾ Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

⁽³⁾ Välja arvatud osa meetmeist, nagu müügiendendusmeetmed ja koolipuuviljatoetuse programm, mille puhul fond on kaasrahastaja.

⁽⁴⁾ Tootmiskohustusega sidumata toetusi antakse toetuskõlbliku põllumajandusmaa puhul sõltumata sellest, kas seda kasutatakse tootmiseks või mitte.

⁽⁵⁾ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Poola, Rumeenia ja Slovakkia.

⁽⁶⁾ Tootmiskohustusega seotud toetus arvutatakse loomade arvu (nt ammalehmad, lambad ja kitsed) ja/või mingi põllukultuuri (nt puuvill, riis, suhkrupeet) all oleva pindala põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.6. EAFRDst kaasrahastatakse liikmesriikide maaelu arengukavade kaudu hüvitatud maaelu arengu kulutusi. Kulutused hõlmavad 46 meetet, ⁽⁷⁾ mis sisaldavad nii pindalapõhiseid ⁽⁸⁾ kui ka muid kui pindalapõhiseid meetmeid ⁽⁹⁾. Maaelu arengu kulutuste suurus oli 2014. aastal 11,186 miljardit eurot.

7.7. Kõigi EAGFi otsetoetuste kavade ja kõigi EAFRD pindalapõhiste meetmete ⁽¹⁰⁾ puhul on toetusesaajatel kohustus täita nõuetele vastavuse tingimusi. Nimetatud tingimused hõlmavad kohustuslikke majandamisnõudeid, mis on seotud keskkonnakaitse, inimeste ja loomade tervishoiu ja taimetervise ning loomade heaoluga, ning maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi säilitamist. Kui põllumajandustootjad neid kohustusi ei täida, vähendatakse neile makstavat toetussummat ⁽¹¹⁾ (vt ka punkti 7.14 alapunkt b).

7.7. Nõuetele vastavus on sanktsioonimehhanism, millega põllumajandustootjaid karistatakse, kui nad ei järgi eeskirju, mis üldiselt tulenevad muudest poliitikatest kui ÜPP ning mida kohaldatakse ELi kodanike suhtes ÜPPst sõltumatult. Nõuetele vastavuse kohustuste täitmine ei ole ühegi ÜPP toetuse kõlblikkuskriteerium ning seega ei puuduta nende nõuete täitmise kontroll raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkust ega korrektsust. Kõnealused põhimõtted on kehtinud alates ühtse otsemaksete kava algusest 2005. aastal. Asjaolu, et nõuetele vastavus ei mõjuta toetuskõlblikkust, on sõnaselgelt kinnitanud Euroopa Kohus (kohtuasi T-588/10) ning seda on täiendavalt selgitatud määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 97 lõikes 4 seoses 2015. ja sellele järgnevatel taotlusaastatega.

Seega kordab komisjon oma seisukohta, et nõuetele vastavuse nõuete rikkumise eest määratud vähendusi ei tule ÜPP veamäärade arvutamisel arvesse võtta.

⁽⁷⁾ Meetmed on loetletud komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1974/2006 (milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad) (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15) II lisa punktis 7a.

⁽⁸⁾ Pindalapõhiste meetmete (nagu põllumajanduslik keskkonnatoetus ja ebasoodsate looduslike tingimustega piirkondade põllumajandustootjatele makstavad tasandustoetused) puhul sõltub makse hektarite arvust.

⁽⁹⁾ Muude kui pindalapõhiste meetmete puhul on enamasti tegemist investeerimismeetmetega, nagu põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetus ning majanduse ja maaelanikkonna põhitööloomine.

⁽¹⁰⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009, 19. jaanuar 2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006 ja (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT L 30, 31.1.2009, lk 16).

⁽¹¹⁾ Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 796/2004 (millega kehtestatakse nõukogu määruses (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad talupidajate jaoks) ette nähtud täidetavate tingimuste, toetuse muutmise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid) (ELT L 141, 30.4.2004, lk 18) artiklite 66 ja 67 kohaselt on kohustusliku majandamisnõude või maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi säilitamise nõude mittetäitmise korral toetuse vähendamise määr 1–5 %, kui tegemist on hooletusega, ning toetusetaotlus võidakse täielikult tagasi lükata, kui tegemist on tahtliku rikkumisega. Toetuse vähendamisest tulenevad summad peetakse toetusest kinni ja kantakse sihtotstarbelise põllumajandustuluna ELi eelarvesse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.8. Nimetatud kulutusi tehakse ca 80 makseasutuse kaudu, kes vastutavad toetusetaotluste toetuskõlblikkuse kontrollimise ja toetusesaajatele maksete tegemise eest. Makseasutuste raamatupidamisarandeid ja maksedokumente kontrollivad sõltumatud auditeerimisasutused (sertifitseerimisasutused), kes esitavad igal aastal komisjonile kontrollitõendid ja aruanded.

7.9. Otsetoetuste puhul on tehingute korrektsust ohustavateks peamisteks riskideks pindalatoetuse maksmine toetuskõlbmatu maa eest, selleks õigustamata toetusesaajatele, sama maatüki eest toetuse maksmine rohkem kui ühele toetusesaajale, toetuste ebaõige arvutamine ning nende maksmine olematute loomade eest. Põllumajandusturgudel tehtavate sekkumiste puhul on tehingute korrektsust ohustavateks peamisteks riskideks toetuse maksmine toetuskõlbmatutele taotlejatele või rahastamiskõlbmatute või tegelikest suurematena esitatud kulude või koguste eest.

7.10. Maaelu arengu puhul on peamine risk kulude rahastamiskõlbmatus, mida põhjustab (eriti investeerimismeetmete) sageli keerukate eeskirjade ja rahastamiskõlblikkuse tingimuste mittejärgimine.

7.10. Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta, et maaelu arengu kulutuste valdkondi reguleerivad keerukad eeskirjad ja rahastamiskõlblikkuse tingimused. Komisjon on seisukohal, et see on maaelu arengu poliitika kõrgelennuliste eesmärkide tagajärg ning seletab, miks kõnealune poliitika on eriti aldis vigadele.

ÜPP õigusraamistik programmitöö perioodiks 2014–2020 sisaldab sätteid nii lihtsustamise kui ka ennetusmeetmete kasutuselevõtmise kohta (nt maaelu arengu programmide eelanalüüs, peatamised ja maksete katkestamine).

Komisjon on võtnud kohustuse ÜPP eeskirju lihtsustada ning nõuab liikmesriikidelt riiklike eeskirjade lihtsustamist, ilma et see ohustaks usaldusväärset finantsjuhtimist.

Keskkonnapoliitika ja ühine kalanduspoliitika

7.11. ELi keskkonnapoliitika eesmärk on aidata kaasa keskkonna ja inimeste elukvaliteedi säilitamisele ja parandamisele ning loodusvarade mõistlikule kasutamisele. Kulutusi haldavad tsentraliseeritult komisjoni keskkonna peadirektoraat ja kliimameetmete peadirektoraat. Keskse tähtsusega on keskkonnaprogramm LIFE⁽¹²⁾. Programmist kaasrahastatakse liikmesriikides projekte, mis on seotud looduse ja loodusliku mitmekesisusega, keskkonnapoliitika ja keskkonnavalase juhtimisega, ning info ja kommunikatsiooniga (kulud 2014. aastal 221 miljonit eurot).

⁽¹²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1293/2013, millega luuakse keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE) ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 614/2007 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 185).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.12. Ühisel kalanduspoliitikal on ühise põllumajanduspoliitikaga sarnased üldeesmärgid (vt punkt 7.2). Komisjoni merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi poolt koostöös liikmesriikidega hallatav Euroopa Kalandusfond⁽¹³⁾ (EKF) on peamine ühise kalanduspoliitika rakendamise vahend (kulud 2014. aastal 569 miljonit eurot).

7.13. Keskkonna- ja kalanduspoliitika valdkondades on peamine korrektsust ohustav risk rahastamiskõlbatute või tegelikust suuremana näidatud kulude hüvitamine.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

7.14. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki **lisa 1.1 teises osas**. Loodusvarade auditi puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid:

- a) kahe erihinnangu koostamiseks kontrolliti 183st EAGFi ning 176st maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse tehingust koosnevaid valimeid, nagu on määratletud **lisa 1.1** punktis 7. Mõlemad valimid on koostatud nii, et need oleksid statistiliselt esinduslikud vastava erihinnangu kõikide tehingute suhtes. 2014. aastal koosnes valim 17 liikmesriigi tehingutest⁽¹⁴⁾. Teise erihinnangu valim koosnes 162st maaelu arengu tehingust ning 14st keskkonda, kliimamuutusi ja kalandust puudutavast tehingust 18 liikmesriigis⁽¹⁵⁾;

7.14.

⁽¹³⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1198/2006, 27. juuli 2006, Euroopa Kalandusfondi kohta (ELT L 223, 15.8.2006, lk 1).

⁽¹⁴⁾ Belgia, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa (Baieri, Brandenburg, Alam-Saksi, Schleswig Holstein, Rheinland-Pfalz), Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania (Andaluusia, Aragon, Castilla-La Mancha, Kataloonia, Extremadura, Kanaari saared), Prantsusmaa, Itaalia (Lombardia, AGEA), Ungari, Madalmaad, Poola, Portugal, Slovakkia, Soome ja Ühendkuningriik (Inglismaa, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa (Mecklenburg-Lääne-Pommeri, Rheinland-Pfalz, Saksi-Anhalt), Kreeka, Hispaania (Galicia, Castilla-La Mancha), Prantsusmaa, Itaalia, (Apuulia, Umbria, Veneto), Läti, Leedu, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik (Inglismaa, Wales). Valim sisaldas ka kolme otsese eelarve täitmise raames tehtud tehingut.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) nõuetele vastavuse puhul keskendus kontrollikoda selliste maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi säilitamise kohustuste⁽¹⁶⁾ ning kohustuslike majandamisnõuete⁽¹⁷⁾ täitmise kontrollimisele, mille puhul oli võimalik auditikäigu ajal tõendusmaterjali koguda ja järeldusi teha⁽¹⁸⁾ (vt ka punkt 1.15);
- c) EAGFi valitud süsteemide⁽¹⁹⁾ hindamise raames kontrolliti IACSi (ühtne haldus- ja kontrollisüsteem) Horvaatias, varasemates kontrollikoja aastaaruannetes kuue liikmesriigi⁽²⁰⁾ süsteemides osutatud suurte puuduste kõrvaldamiseks võetud parandusmeetmeid ja kindluse andmise menetluse tõhustamiseks⁽²¹⁾ tehtud tööd Kreekas. Lisaks vaatas kontrollikoda üle 14 komisjoni vastavusauditit;
- d) maaelu arengu valdkonnas vaatas kontrollikoda üle 12 komisjoni vastavusauditit ning tegi neist viie puhul uuesti komisjoni kontrollid ja testis valikuliselt peamisi kontrollimehhanisme kohapeal⁽²²⁾. Teistes poliitikavaldkondades vaatas kontrollikoda läbi Euroopa Kalandusfondi (Itaalias) ja keskkonna peadirektoraadi süsteemid;
- e) komisjoni kontrollimise ja heakskiitmise otsuste aluste hindamiseks vaatas kontrollikoda üle põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi poolt kontrollimise ja heakskiitmise valdkonnas tehtud auditid (nii EAGFi kui EAFRD kohta);
- f) aasta tegevusaruannete hindamine hõlmas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ning keskkonna peadirektoraadi aruandeid.

- b) Komisjonil on heameel kontrollikoja teatatud metoodika muutmise üle alates 2015. aastast ja rõhutab, kui tähtis on käsitleda hinnangulisi veamäärasid sõltumatult nõuetele vastavuse elemendist.

Vt komisjoni vastused punktidele 7.7, 7.22 ja 7.33.

⁽¹⁶⁾ Vöasastumise vältimine, veepüüdeterrassid, oliivisalude säilitamine, minimaalse loomkoormuse säilitamine ja niitmiskohustus.

⁽¹⁷⁾ Kohustuslikud majandamisnõuded nr 4 (nitraatide direktiiv) ja nr 6–8 (loomade identifitseerimine ja registreerimine).

⁽¹⁸⁾ Nõuetele vastavuse kohustused on olulised õiguslikud nõuded, mida kõik ELi otsetoetuste saajad täitma peavad. Need on sageli ainukesed tingimused, mille täitmise korral otsetoetused täies mahus välja makstakse. Sellest tulenevalt otsustas kontrollikoda käsitleda nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmist veana.

⁽¹⁹⁾ Auditeeritud liikmesriikide ja süsteemide valik oli riskipõhine ning seepärast ei kajasta selle tulemused ELi tervikuna.

⁽²⁰⁾ Bulgaaria, Kreeka, Hispaania (Andaluusia, Castilla–La Mancha, Extremadura), Itaalia (Lombardia), Portugal ja Rumeenia.

⁽²¹⁾ Vt punkt 7.44.

⁽²²⁾ Iirimaa, Itaalia (Campania), Portugal, Rumeenia ja Rootsi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

**1.OSA. KONTROLLIKOJA HINNANG KORREKTSU-
SELE****Tehingute korrektsus**

7.15. **Lisas 7.1** on toodud kokkuvõtte tehingute testimise tulemustest nii loodusvarade kohta tervikuna kui mõlema erihinnangu raames (EAGF ning maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus). 359st kontrollikoja auditeeritud tehingust oli vigadest mõjutatud 177 (49 %). Kvantifitseeritud 129 vea alusel on loodusvarade kui terviku hinnanguline veamäär 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. **Joonis 7.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras.

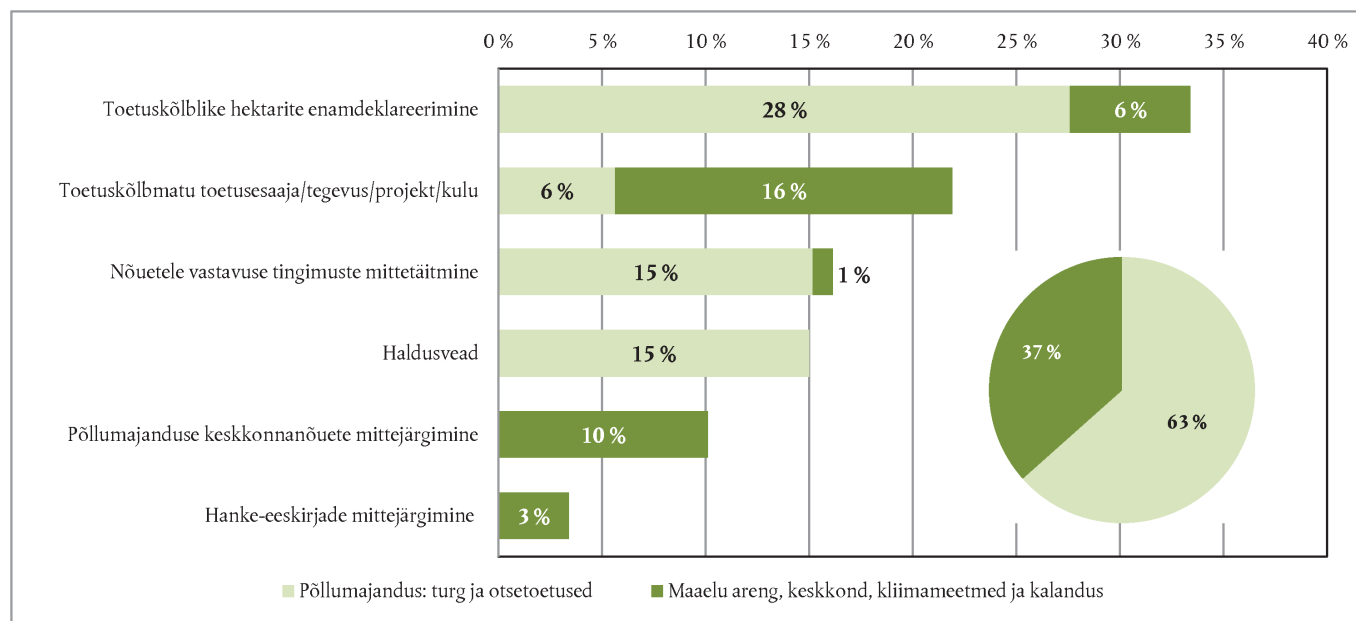
7.15. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangul kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes madalam.

Komisjon on seisukohal, et mitmeaastase vastavuse kontrollimise menetlustest tulenevad netofinantskorrektsioonid ning toetuse saajatelt tagasisaadud ja ELi eelarvesse tagastatud summad väljendavad korrektsioonivõimet, mida tuleb üldise sisekontrollisüsteemi igakülgse hindamises arvesse võtta. Komisjon märgib ka, et nagu osutatud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes, ulatus tema korrektsioonivõime 2014. aastal 863,5 miljoni euroni (1,55 % ÜPP kogukuludest) (vt kontrollikoja aruande punktid 7.70 ja 7.71).

Komisjon leiab, et nõuetele vastavuse kohustuste rikkumisi (0,6 protsendipunkti) ei tuleks veamäärade hindamisel arvesse võtta (vt komisjoni vastus punktile 7.7). Ilma nõuetele vastavuseta on kõige tõenäolisem veamäär 3,0 %.

⁽²³⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi hinnanguline veamäär on vahemikus 2,7 % ja 4,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

⁽²⁴⁾ Millest nõuetele vastavuse vigade osakaal oli 0,6 protsendipunkti.

Joonis 7.2. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – loodusvarad

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.17. Kahe erihinnangu vigade iseloom ja jaotus erinevad üksteisest märkimisväärselt. Seetõttu käsitletakse kaht hinnangut järgnevates punktides eraldi.

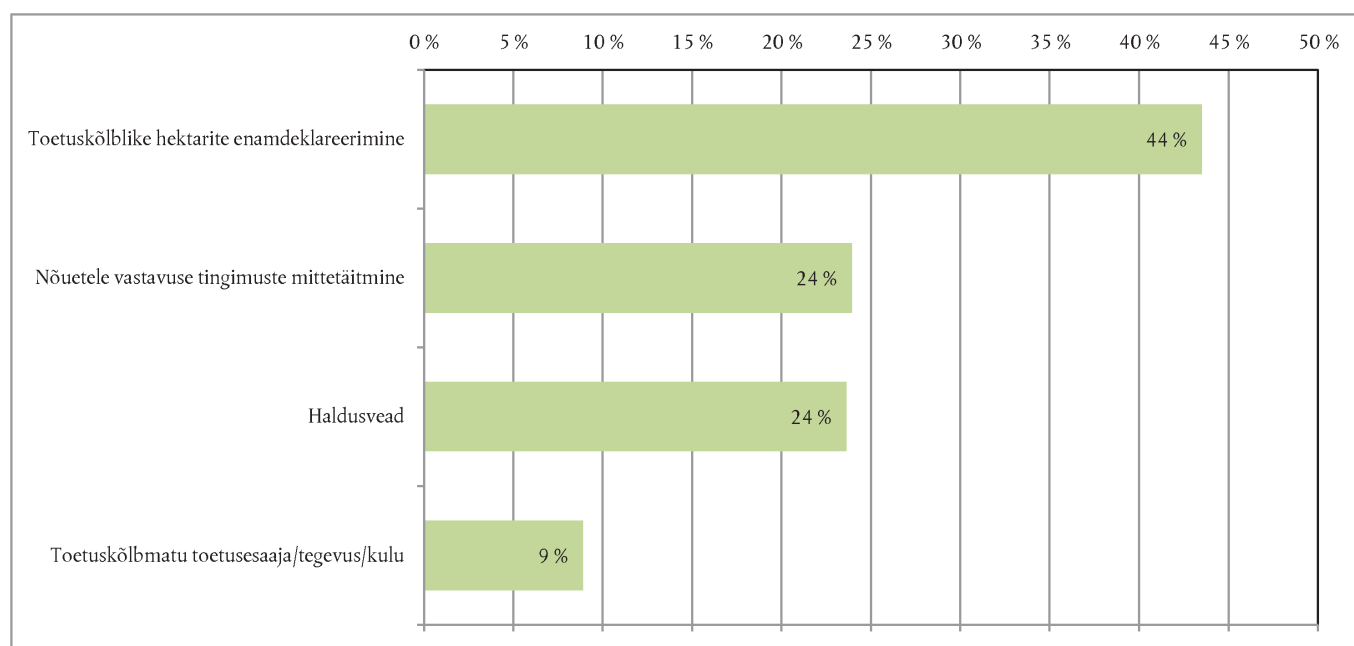
EAGF – turu- ja otsetoetused

7.18. EAGFi puhul oli 183st kontrollikoja auditeeritud tehingust vigadest mõjutatud 93 (51 %). Kvantifitseeritud 88 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 2,9 %.

7.19. **Joonis 7.3** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras EAGFi kulutuste kohta.

7.18. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangul kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes madalam. Ilma nõuetele vastavusest, mis moodustab 0,7 protsendipunkti, on EAGFi kõige tõenäolisem veamäär 2,2 %.

Joonis 7.3. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – EAGF



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.20. Lõplike toetusesaajate tehtud 26 kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet,⁽²⁵⁾ et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks kõnealuse erihinnangu hinnanguline veamäär olnud 0,6 protsendipunkti väiksem. Lisaks leidis kontrollikoda, et 34 juhul oli vea tegijaks riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,7 protsendipunkti.

KOMISJONI VASTUSED

7.20. Komisjon tervitab kontrollikoja hinnangut liikmesriikide rollile ja leiab, et liikmesriigid oleksid pidanud vigade vähendamiseks rohkem tegema. Komisjon jätkab liikmesriikidega vigade vähendamiseks tehtavat tööd.

⁽²⁵⁾ Tõendavate dokumentide, sealhulgas tavapärase riskikontrollide ja kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.21. Selliste vigade osakaal, mis on seotud tegelikust suuremana deklareeritud toetuskõlblike hektaritega teatud liikmesriikides, ei olnud kuigi suur. 2014. aastal leiti selliseid vigu 17st külastatud liikmesriigist 12s. Pool neist vigadest jääb alla 2 % künnise ja avaldab seega üldisele hinnangulisele veamäärale vaid vähest mõju. Nagu varasematelgi aastatel, puudutasid selle kategooria suuremad vead makseid, mis tehti toetuskõlbliku püsikarjamaana registreeritud toetuskõlbmatu maa eest (vt selgitus 7.1). Selgituses 7.1 on toodud näide ühest tegelikust suuremana deklareeritud toetuskõlbliku põllumaaga seotud veast.

Selgitus 7.1. Näited tegelikust suuremana deklareeritud toetuskõlbliku maa eest tehtud maksetest
Püsikarjamaa

Kreekas sai 12st kontrollitud toetusesaajast kaks ühtse otsemaksete kava toetust püsikarjamaana deklareeritud maatükkide eest, kuigi tegelikkuses olid need kaetud tiheda võsa, puhmastiku, metsa ja kividega. Seetõttu oleks maatükid pidanud kas täielikult või osaliselt ELi toetusest välja arvama. Vead tekkisid seetõttu, et Kreeka põldude identifitseerimise süsteemi (LPIS) andmebaasis olid asjaomaste maatükkide toetuskõlblikud osad tegelikust suuremana registreeritud (vt ka selgitus 7.8 ja punkt 7.43). Kreeka ametiasutused hindasid maatükkide toetuskõlblikkust uuesti ja tuvastasid kõnealustel juhtudel enammaksete tegemise. Ometi ei algatanud nad kummagi juhul sissenõudmismenetlust. Kontrollikoda leidis, et pärast uut hindamist oli kahest juhust ühel LPISis registreeritud toetuskõlblike maatükkide pindala endiselt tegelikust suurem.

Juhtumeid, kus toetust maksti osaliselt toetuskõlbmatu taimkattega kaetud maatükkide eest, leiti ka Tšehhi Vabariigis, Hispaanias, Prantsusmaal, Poolas ja Slovakkias.

Põllumaa

Hispaanias (Castilla–La Mancha) maksti toetust maatüki eest, mille eest taotleti toetust põllumaana ja mis oli sellisena ka LPISis registreeritud. Tegelikkuses oli tegemist motokrossirajaga.

Toetuskõlbliku põllumaa enamdeklareerimist esines ka Tšehhi Vabariigis, Taanis, Saksamaal, (Rheinland-Pfalz ja Schleswig-Holstein), Hispaanias, (Andaluusia, Aragon), Prantsusmaal, Itaalias (Lombardia), Poolas, Slovakkias, Soomes ja Ühendkuningriigis (Inglismaa).

KOMISJONI VASTUSED

7.21. Komisjon on teadlik püsikarjamaadega seotud puudustest. Eri riikides on käimas tegevuskavad ning kontrollikoda tunnustab nende tulemuslikkust selgituses 7.7.

Selgitus 7.1. Näited toetuskõlbmatute toetusesaajatele ja rahastamiskõlbmatute kulude eest tehtud maksetest

Komisjon oli juba avastanud samasugused puudused Kreekas ja Hispaanias ning taganud nende käsitlemise tegevuskavade kaudu, mis viisid oluliste parandusteni.

Kreeka tegevuskava eesmärk oli põldude identifitseerimise süsteemist (LPIS) välja võtta toetuskõlbmatud maatükid. Kreeka ametiasutused rakendasid kava, mille tulemusena vähenes Kreeka LPISis püsikarjamaadena registreeritud alade suurus 3,6 miljonist hektarist 2012. aastal 1,5 miljoni hektarini 2014. aasta oktoobris (vt selgitus 7.8).

Peale LPISis tehtud paranduste on Kreeka ametiasutused kindlaks teinud ülemäära makstud summad.

Komisjon on finantsaastate 2010, 2011 ja 2012 kohta juba vastu võtnud finantskorrektsioonid nende summade ulatuses, mida Kreeka ametiasutused tagasi ei saanud. Finantsaastatega 2013 ja 2014 seotud vastavuskontroll peaks eelduste kohaselt lõppema 2015. aasta lõpuks.

Komisjon on nimetatud liikmesriike auditeerinud. Poolas ja Tšehhi Vabariigis ei leitud olulisi puudusi. Vajaduse korral uuritakse nõuetele vastavuse kontrolli süsteemis leitud puudusi vastavuse kontrollimise menetluse käigus, mille tulemusena tehakse netofi-nantskorrektsioonid, mis tagavad, et risk ELi eelarvele on piisavalt maandatud.

Riikide ametiasutused avastasid selle 2014. aasta veebruaris, kui nad uuendasid LPISi uusimate (2012. aasta) ortokujutistega. Makse oli aga tehtud 2013. aasta detsembris enne andmebaasi uuendamist. Kõnealuste aastate suhtes algatati 2014. aasta novembris tagasinõudemenetlus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.22. Nõuetele vastavuse kohustuste valikulisel kontrollimisel (vt punkti 7.14 alapunkt b) leidis kontrollikoda rikkumisi 46 makse puhul 170st, kus nõuetele vastavuse järgimine oli kohustuslik. Nõuetele vastavuse vigade sagedus (27 %) vastab liikmesriikide kontrollistatistikas toodud sagedusele. Nõuetele vastavuse vead mõjutasid punktis 7.18 toodud hinnangulist veamäära 0,7 protsendipunkti võrra. Selgituses 7.2 on toodud näiteid nõuetele vastavuse vigadest.

Selgitus 7.2. Näited nõuetele vastavuse vigadest

Nõuetele vastavust käsitlevate ELi õigusaktide kohaselt tuleb riiklikku loomade andmebaasi teavitada loomade liikumisest/sünnist/surmast seitsme päeva jooksul. Sellised eeskirjad on olulised, et vähendada haiguste leviku riski, kontrollides loomade liikumist ja parandades nende jälgitavust. Veereostuse vähendamiseks on ühes teises nõuetele vastavuse eeskirjas kehtestatud 170 kg suurune ülempiir loomset päritolu nitraatide kasutamiseks ühe hektari kohta nitraaditundlikel aladel.

Itaalias (Lombardias) teatas üks toetusesaaja 370st loomade liikumisest või sünnist, millest 291 teavitust oli toimunud hilinemisega. Sama toetusesaaja ületas ühe hektari kohta kehtestatud 170 kg suuruse nitraadi ülempiiri ligi 200 % võrra. Ühe teise toetusesaaja puhul leidis kontrollikoda, et 627st loomadega seotud teavitusest oli 237 hilinenud ja nitraadi ülempiir 380 % võrra ületatud.

Loomade liikumisest teavitamise tähtaegade mittejärgimist leiti ka Belgias, Taanis, Saksamaal (Baieri), Eestis, Hispaanias (Kanaari saared), Prantsusmaal, Ungaris, Madalmaades, Poolas, Slovakkias ja Ühendkuningriigis (Wales).

KOMISJONI VASTUSED

7.22. Vt komisjoni vastused punktidele 7.7 ja 7.14 b.

Selgitus 7.2. Näited nõuetele vastavuse vigadest

Komisjon teeb liikmesriikides nõuetele vastavuse auditeid ning on paljudel juhtudel leidnud puudusi aruandluskohustuste kontrollis ja sanktsioneerimises ning üldiselt seoses loomade identifitseerimise ja registreerimisega. Süsteemse mittevastavuse leidmisel võtab komisjon alati järelmeetmed vastavuse kontrollimise menetluse kaudu. Seoses loomade identifitseerimise ja registreerimise probleemidega nõustub komisjon kontrollikoja märkusega ning pöörab nõuetele vastavuse auditi tegemisel neile nõuetele erilist tähelepanu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.23. Mitmel juhul leidis kontrollikoda ka haldusvigu riiklike ametiasutuste poolsete taotluste menetlemises. Selle kategooria kõige sagedasem viga tulenes ühtse otsemaksete kava toetusõiguste piirmäära ületamisest Prantsusmaal. Ehkki kontrollikoda teavitas sellest püsiveast nii 2011., 2012. kui 2013. aasta aastaaruandes⁽²⁶⁾, esines seda endiselt ka 2014. aastal⁽²⁷⁾. Komisjon võttis siiski vastu vastavusotsuse, et osa (eelarve) aastate 2011 ja 2012 kuludest ELi toetusest mitte hüvitada.

7.24. Kontrollikoda leidis kaks juhtu, kus toetusesaaja või kulud ei olnud ELi toetuse saamiseks toetuskõlblikud (vt selgitus 7.3).

Selgitus 7.3. Näide rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamisest

Prantsusmaal maksti ühele veinitootjale veinisektori toetuskava alusel ELi toetust veini säilitustingimuste ajakohastamiseks. Osa toetusest kasutati vanade seadmete lammutamise ja äravedamise kulude hüvitamiseks, mis ei vasta ELi toetuse saamise tingimustele.

Poolas leiti juhtum, kus toetust oli makstud toetuskõlbmatule toetusesaajale.

KOMISJONI VASTUSED

7.23. Vastavuse kontrollimise menetluse raames on komisjon üksikasjalikult hinmanud fondi ohustavat riski. Taotlusaastateks 2011 ja 2012 on see juba maandatud netofinantskorrektsioonidega ning ülejäänud taotlusaastate suhtes on käimas vastavuse kontrollimise menetlus.

Rakendatud tegevuskava eesmärk on olukord täielikult lahendada taotlusaastaks 2014 ning komisjon jälgib kava rakendamist hoolikalt.

⁽²⁶⁾ 2011. aasta aastaaruande näide 3.2, 2012. aasta aastaaruande selgitus 3.1 ja 2013. aasta aastaaruande selgitus 3.5.

⁽²⁷⁾ Prantsuse ametiasutused alustasid parandusmeetmete võtmist 2013. aastal, et parandada toetusõiguste väärtused alates eelarveaastast 2015 (taotlusaasta 2014).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus

7.25. Maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse puhul oli 176st kontrollikoja auditeeritud tehingust vigadest mõjutatud 84 (48 %). Kvantifitseeritud 41 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 6,2 %.

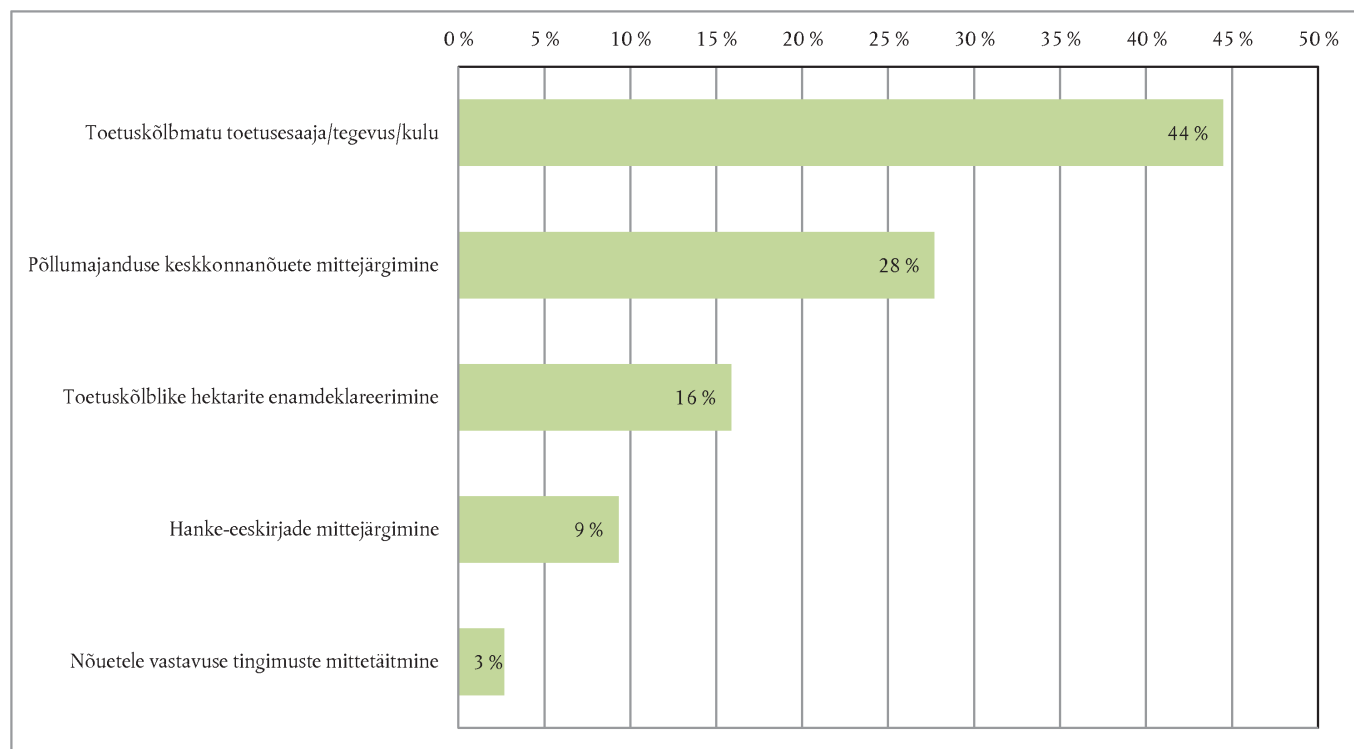
7.26. **Joonis 7.4** näitab eri veatüüpide osakaalu maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse kohta arvutatud kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras.

7.25. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangul kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes madalam.

Kui nõuetele vastavust mitte arvestada, on „maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse“ kõige tõenäolisem veamäär 6,0 %.

Vt ka komisjoni vastus punktile 7.18.

Joonis 7.4. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.27. Maaelu arengu 162 tehingust olid 71 seotud pindalapõhiste ja 91 muude kui pindalapõhiste meetmetega. Neist 162 tehingust olid vigadest mõjutatud 79 (49 %). Keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse valdkonnas olid valimi 14 tehingust 5 (36 %) vigadest mõjutatud; neist 3 olid kvantifitseeritavad vead.

7.28. Lõplike toetusesaajate tehtud 15 kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet,⁽²⁸⁾ et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks kõnealuse erihinnangu hinnanguline veamäär olnud 3,3 protsendipunkti väiksem. Lisaks leidis kontrollikoda, et kolmel juhul oli vea tegijaks riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,6 protsendipunkti.

7.27. Kontrollikoja leitud (nii kvantifitseeritud kui ka kvantifitseerimata) vigade sagedus maaelu arengu valdkonnas on vähenenud 57 protsendilt 2013. aastal 49 protsendile 2014. aastal. Maaelu arengu veamäär puhul tuleb arvesse võtta ka maaelu arengu poliitika kõrgelennulisi eesmärke.

Komisjon märgib, et kümme vigadest mõjutatud tehingut puudutas üksnes nõuetele vastavuse rikkumisi. Seetõttu, kuna nõuetele vastavuse nõuded ei mõjuta põllumajandustootjate kõlblikkust ÜPP toetustele (esimene ja teine samm) ega ka maksete korrapärasust, siis komisjoni arvates vähendab nende vigade mitteamestamine vigadest mõjutatud tehingute arvu 69ni (43 %).

Pindalaga seotud meetmete väiksem veamäär kinnitab, et IACS on endiselt tulemuslik vigade ennetamise ja parandamise süsteem.

7.28. Komisjon on teadlik, et riikide ametiasutused oleksid võinud avastada paljud kontrollikoja leitud vead. ÜPP eeskirjadega on liikmesriikidele antud kõik vajalikud vahendid enamiku veade kõrvaldamiseks.

Komisjoni leitud puuduste tõttu kontrollisüsteemides on liikmesriigid vastu võtnud tegevuskavad, et teha kindlaks vigade algpõhjused ja võtta asjakohased parandusmeetmed.

⁽²⁸⁾ Tõendavate dokumentide, sealhulgas tavapäraste riskikontrollide ja kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.29. Vigu leiti kõigi külastatud 18 liikmesriigi tehingute valimis. Veamäär ja liigid on eelmiste aastatega väga sarnased. Sarnaselt eelnevate aastatega puudutas punktis 7.25 esitatud hinnangulise veamäära põhiosa (54 %) muid kui pindalapõhiseid meetmeid. Sellega seonduvalt avaldas kontrollikoda 2015. aasta veebruaris eriaruande, kus analüüsiti maaelu arengu kulutuste vigade põhjuseid ja nende parandamist ⁽²⁹⁾.

7.30. Investeeringuprojektide erinõuded aitavad suunata toetust kindla kategooria toetusesaajatele, parandades seeläbi maaelu arengu kulutuste mõjusust. Kontrollitud 91st muu kui pindalapõhise meetme tehingust 14 (15 %) ei vastanud aga rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele. Kontrollikoja hinnangul võisid toetusesaajad 14 juhust kolmel luua kunstlikult tingimused toetuskõlblikkuse kriteeriumide täitmisest kõrvalehoidmiseks. Täpsemad üksikasjad on toodud selgituses 7.4. Keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse puhul tulenesid kolmest kvantifitseeritavast veast kaks rahastamiskõlbmatutest kuludest.

KOMISJONI VASTUSED

7.29. Komisjon leidis oma auditite käigus mitmes liikmesriigis samasuguseid puudusi, nagu avastas kontrollikoda. Asjaomastele liikmesriikidele on ELi eelarve kaitsmiseks määratud olulised finantskorrektsioonid. Käimas on raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlused. Peale selle peavad asjaomased liikmesriigid võtma parandusmeetmeid juhtudel, mil tehti reservatsioone.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes tegi peadirektor reservatsioonid seoses maaelu arengu kulutustega 16 liikmesriigis (28 makseasutust). Reservatsioonid tehti juhtudel, mil avastati puudusi haldus- ja kontrollisüsteemis, ning vajaduse korral nõuti asjaomaselt liikmesriigilt puuduste kõrvaldamist parandusmeetmetega.

Komisjon tunnustab kontrollikoja eriaruandes 23/2014 avaldatud vigade algpõhjuste analüüsi, mis suures osas kinnitas 2013. aasta juunis Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni enda analüüsi (SWD(2013) 244), mille kohaselt kõrgeleennulised poliitikaeesmärgid ja ebapiisavad kontrollisüsteemid suurendavad veamäära.

Komisjon rõhutab, et pindalaga mitteseotud meetmete suured veamäärad ei pruugi tähendada pettust ega ELi vahendite väärkasutamist. Väga sageli on konkreetse meetme poliitikaeesmärgid tõepoolest saavutatud ja maksumaksja raha ei ole kaotsi läinud.

Programmitöö perioodiks 2014–2020 pidid kõik maaelu arengu programmid hõlmama meetmete kontrollitavuse ühist eelhindamist korraldusasutuse ja makseasutuse poolt.

7.30. Kunstlike tingimustega on kontrollikoja hinnangul tegemist vaid kolme pindalaga mitteseotud meetmete tehingu puhul uuritud 91st. Investeeringute tehingute peamised puudused on seotud toetuskõlbmatuse küsimustega (kulud või toetusesaaja).

Komisjon jagab kontrollikoja muret kunstlike tingimuste pärast, kuid soovib rõhutada, et neid on raske tõendada ja neid saab kindlaks teha üksnes Euroopa Kohtu kehtestatud rangete tingimuste alusel.

Komisjon on pärast oma auditeid kohaldanud pindalaga mitteseotud meetmete suhtes netofinantskorrektsioone ja teeb seda vajaduse korral ka edaspidi. Finantskorrektsioonide kõige tavalisemad põhjused olid puudused kõlblikkuskriteeriumide ja kulude mõistlikkuse kontrollis ning valikukriteeriumide kohaldamises. Maaelu arengu valdkonnas veamäära vähendamiseks koostatud tegevuskavades keskendutakse eriti pindalaga mitteseotud meetmete kõlblikkusnõuetega seotud parandusmeetmetele.

⁽²⁹⁾ Vt eriaruanne nr 23/2014: „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?”

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.4. Rahastamiskõlblikkuse vead – oletatavalt kunstlikult loodud tingimused toetuse saamiseks, mis on vastuolus investeerimismeetme eesmärkidega

Kontrollikoda tuvastas kolm arvatavalt tahtlikku toetuse saamise eesmärgil eeskirjadest kõrvalehoidmise juhtu, mis olid vastuolus asjaomase meetme eesmärkidega (kahel juhul põllumajandusettevõtete moderniseerimine ning ühel juhul ettevõtte loomine ja arendamine). Juhtumid on edastatud Euroopa Pettustevastasele Ametile analüüsiks ja võimalikuks juurdluseks. Konfidentsiaalsusnõuete tõttu ei saa juhtumite üksikasju avalikustada. Tüüpilisi juhtumeid illustreerivad aga hästi järgmised näited:

- toimivad ettevõtted, mis oma nime all taotledes toetust ei saaks, asutasid uued üksused, mida kasutati projekti koostamiseks nii, et see vastaks formaalselt toetuskõlblikkuse ja valikukriteeriumidele. Tingimused, mida võidi sel viisil kunstlikult täita, on seotud mikroettevõtte staatuse nõudega (alla kümne töötaja ja alla 2 miljoni euro suurune käive või bilansiline väärtus) või nõudega, mille kohaselt peab ettevõtte omanik ja juht olema noor põllumajandusettevõtja (alla 40-aastane isik, kes alustab tegevust põllumajandussektoris);
- inimeste rühm (sama perekonna liikmed või ettevõtjate kaudu üksteisega seotud inimesed) asutasid toetuse saamise eesmärgil mitu äriühingut eesmärgiga saada toetust investeerimismeetmest, mille tingimustele nad ei vastanud. Ehkki toetusesaajad kinnitasid, et äriühingud tegutsevad iseseisvalt, ei olnud see tegelikkuses nii, sest nad olid kavandatud ühiselt toimima. Nad kuulusid samasse ettevõtete rühma, neil olid sama tegevuskoht ja personal, samad kliendid, tarnijad ja rahastamisallikad.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.4. Rahastamiskõlblikkuse vead – oletatavalt kunstlikult loodud tingimused toetuse saamiseks, mis on vastuolus investeerimismeetme eesmärkidega

Kontrollikoja hinnangul on kolm juhtumit, mil kahtlustatakse kunstlikult loodud tingimusi kõlblikuskriteeriumide täitmisest kõrvalehoidmiseks. Euroopa Kohtu otsuse kohaselt kohtuasjas C-434/12 tuleb nn kunstlikult loodud tingimuste tõendamiseks eraldi näidata nii subjektiivset kui ka objektiivset koosseisu. Selles suhtes soovib komisjon rõhutada, et nn kunstlikult loodud tingimused eeldavad tahtliku teo tõendamist, mis hõlmab pettuse kasutamist ebaõiglase või ebaseadusliku eelise saamiseks.

Komisjon jagab kontrollikoja muret. Kunstlike tingimuste tõendamiseks tuleb järgida Euroopa Kohtu kehtestatud rangeid tingimusi. Hädavajalik on säilitada nende toetusesaajate õiguskindlus, kes tegutsevad kooskõlas kohaldatavate õigusaktidega. Seetõttu võivad makseasutused maksmisest keelduda üksnes selgete tõendite ja mitte pelga kahtluse alusel. Sageli kulutavad nad aega ja jõupingutusi, et koguda veenvaid tõendeid, ning algatavad seeläbi tagasinõudemenetluse.

Eriti ühel kontrollikoja osutatud juhtumil tegi liikmesriik ise kindlaks nn kunstlikult loodud tingimuste riski ammu enne kontrollikoja auditit ja lõplikule toetusesaajale maksete tegemist ning käitus hoolikalt, rakendades kõiki menetlusetappe, mida riigi õigusaktide kohaselt tuleb rakendada kunstlikult loodud tingimuste kahtluse korral, sealhulgas riigi pädevate pettusevastaste ametiasutuste poole pöördumine. Enne makse tegemist lõplikule toetusesaajale oli liikmesriik järeldanud, et tal ei ole piisavaid tõendeid makse tegemisest keelduda. Liikmesriik jätkas aga juhtumi uurimist ning on hilisemate tõendite alusel astunud samme rahaliste vahendite tagasinõudmiseks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.31. Auditeeritud valim sisaldas 36 põllumajandusliku keskkonnatoetuse makset, mille eesmärk oli edendada põllumajandusliku tootmise meetodite kasutamist, mis on ühitatavad keskkonna, maastiku ja loodusvarade kaitsega. Kontrollikoda leidis kuus juhtumit (17 %), mille puhul põllumajandustootjad ei olnud kõigist toetuskõlblikkuse tingimustest kinni pidanud. Näide ühest sellisest veast on esitatud selgituses 7.5.

Selgitus 7.5. Näide põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustuste mittetäitmisest

Üks Ühendkuningriigi (Wales) toetusesaaja võttis keskkonkaitselistel põhjustel⁽³⁰⁾ kohustuse heinamaa igal aastal enne 15. maid kariloomadele sulgeda ja hoida seda suletuna vähemalt järgmised kümme nädalat. Kontrollikoda leidis, et kumbagi kohustust ei olnud täidetud.

Samalaadseid põllumajandusliku keskkonnatoetuse nõuete mittejärgimise juhtumeid leiti Saksamaal (Rheinland-Pfalz), Itaalias (Umbria) ja Ühendkuningriigis (Inglismaa).

7.32. Läbivaadatud 27 tehingu puhul pidid toetusesaajad järgima riigihanke-eeskirju. Eeskirjad on kavandatud selleks, et tagada kaupade ja teenuste ostmine kõige soodsamatel tingimustel, tagades samas ka võrdse juurdepääsu hankelepingutele ning vastavuse läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtetele. Kontrollikoda leidis, et 13 juhul (48 %) ei järgitud ühte või enam eeskirja. Näide ühest sellisest veast on toodud selgituses 7.6.

KOMISJONI VASTUSED

7.31. Komisjon on auditeerinud põllumajanduse keskkonnameetmete rakendamist programmitöö perioodil 2007–2013 kõigis liikmesriikides, kohaldatud on finantskorrektsioone ja nende kohaldamist jätkatakse vajaduse korral ka tulevikus. Kui järelejäänud puudusi mitte arvestada, on üldine rakendamiskvaliteet perioodi jooksul paranenud.

Selgitus 7.5. Näide põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustuste mittetäitmisest

Komisjon oli teatavates liikmesriikides tehtud auditi käigus juba varem avastanud sarnaseid puudusi. Tehtud on netofinantskorrektsioone ja vajaduse korral jätkatakse nende tegemist, et maandada ELi eelarvet ohustavat riski.

7.32. Komisjon on juba leidnud sarnaseid puudusi riigihangetes. Mõnes liikmesriigis, millele kontrollikoda osutab selgituses 7.6, on juba kohaldatud olulisi netofinantskorrektsioone või on veel käimas vastavuse kontrollimise menetlus ning vajaduse korral kohaldatakse netofinantskorrektsioone. Riigihanked on ka maaelu arengut käsitlevate tegevuskavade üks keskne element.

Komisjon märgib, et kvantifitseeritud on vaid üks kontrollikoja teatatud viga.

Peale selle võttis komisjon 19. detsembril 2013 vastu uued suunised, kuidas määrata kindlaks liikmesriikidega halduskoostöös rahastatavate kulude finantskorrektsioonid riigihanke eeskirjade mittetäitmise korral. Kõnealustest suunistest tulenevalt lähtutakse hanke-eeskirjade mittejärgimise hindamisel proportsionaalsuse põhimõttest.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide juhtimisel kõige sagedamini esinevaid rikkumisi käsitlevad suunised on liikmesriikidele juba esitatud.

⁽³⁰⁾ Selline põllumajandusviis avaldab mitmesugust keskkonnakasu, näiteks soodustab see vähenevate taimeliikide ümberasumist rikkaliku looduskeskkonnaga elupaikadesse, mis annab loomastikule toitu ja varju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.6. Näide riigihanke-eeskirjade rikkumisest

Poolas sai üks veemajanduse eest vastutav avalik-õiguslik asutus toetust kahe pumbajaama renoveerimiseks. Ehitustööde leping sõlmiti riigihankemenetluse tulemusel ühe eraettevõttega. Toetusesaaja rikkus tõsiselt riigihankeseadust, piirates võimalike pakkujate võrdset juurdepääsu ja õiglast konkurentsi. Valituks osutunud pakkumus, mis oli ka ainus esitatud pakkumus, ei vastanud valikukriteeriumidele. Lisaks oli pakkumus ette valmistatud koostöös ettevõttega, kes valmistas ette ka hanke tehnilise kirjelduse ja töömahtude loetelu. Neil põhjustel oleks tulnud valituks osutunud ettevõtte hankemenetlusest kõrvaldada.

Riigihanke-eeskirjade rikkumist leiti ka Bulgaarias, Saksamaal (Saksi-Anhalt), Kreekas, Hispaanias (Castilla-La Mancha), Prantsusmaal, Itaalias (Apuulia), Madalmaades ja Rumeenias. Neid vigu aga ei kvantifitseeritud.

7.33. Nõuetele vastavuse kohustuste valikulisel kontrollimisel (vt punkti 7.14 alapunkt b) leidis kontrollikoda rikkumisi 17 makse puhul 64st (27 %), kus nõuetele vastavuse järgimine oli kohustuslik. Nõuetele vastavuse vead mõjutasid punktis 7.25 toodud hinnangulist veamäära 0,2 protsendipunkti võrra.

7.34. Riigiasutuste ülesanne on kontrollida kulude mõistlikkust. Kontrollikoda leidis, et 20 investimisprojekti suhtes ei olnud kontrolli nõuetekohaselt tehtud. Selliseid vigu ei saa aga üldjuhul kvantifitseerida, sest rahastamiskõlbmatute kulude summat pole võimalik kindlaks teha. Lisateave kulude mõistlikkuse kohta on esitatud jaotises „Maaelu arengu tulemuslikkusega seotud küsimused“ (vt punkt 7.88).

7.33. Vt komisjoni vastused punktidele 7.7 ja 7.14 b.

7.34. Komisjon leiab, et kulude mõistlikkuse halduskontroll on kontrollisüsteemi tulemuslikkuse tagamiseks hädavajalik. Komisjon on oma vastavusauditi käigus leidnud puudusi ka kulude mõistlikkuse hindamises ja on seoses sellega teinud ELi finantshuvide kaitseks finantskorrektsioone.

Komisjon soovib märkida, et järgmisel programmitöö perioodil 2014–2020 kasutatakse maksete hüvitamiseks laiemalt lihtsustatud kulusid (kindlamääraline rahastamine, ühikuhindade standardiseeritud astmik ja ühekordsed maksed). See peaks kaasa aitama fondide tõhusamale ja nõuetekohasemale kasutamisele.

Vt ka komisjoni vastus punktile 7.88.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine

EAGFi tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem

7.35. Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS) on peamine otsetoetuste maksmise korrektsust tagav süsteem⁽³¹⁾. See hõlmab üle 90 % EAGFi kulutustest ja aitab oluliselt kaasa süsteemiga hõlmatud toetuskavade vigade ärahoidmisele ja veamäära vähendamisele, mida kinnitavad nii komisjoni⁽³²⁾ kui kontrollikoja auditid.

7.36. Süsteem koosneb põllumajandusettevõtete ja toetus- taotluste andmebaasidest, LPISist, loomade andmebaasidest ja toetusõiguste andmebaasist nendes liikmesriikides, kes rakendavad ühtset otsemaksete kava. Makseasutused teevad nimetatud andmebaaside vahelisi haldusalaseid ristkontrolle, mille eesmärk on tagada, et maksed tehakse korrektses summas asjaomasele toetuskõlblikule toetusesaajale toetuskõlbliku maa või loomade eest. Suuremale osale taotlejatest (95 %) makstakse toetus välja pärast halduskontrolli edukat läbimist. Ülejäänud 5 % suhtes tehakse täiendavat kohapealset kontrolli.

7.37. Kontrollikoda kontrollis IACSi Horvaatias ja leidis üksnes väheolulisi puudusi Horvaatia ametiasutuste poolset taotluste haldamises ja kohapealsete kontrollide kvaliteedis. Puudused ei mõjuta süsteemi usaldusväärsust.

7.38. Lisaks kontrollis kontrollikoda dokumentaalselt 14st EAGFi kulusid käsitlevast komisjoni vastavusauditist koosnevat valimit. Komisjon tuvastas olulisi puudusi 14 liikmesriigi asjaomasest süsteemist kümnes. Kontrollikoda leidis, et komisjoni töö kvaliteet oli rahuldav (vt punkt 7.62).

7.35. Komisjonil on heameel kontrollikoja hinnangu üle, et IACS aitab veamäära märkimisväärselt ennetada ja vähendada. Komisjon on seisukohal, et IACSi kvaliteet ja katvus on hädavajalik otsetoetustmaksete korrapärasuse tagamiseks.

Peale selle märgib komisjon, et IACS hõlmab ka 40,2 % EAFRD kuludest, täpsemalt põllumajanduse keskkonnameetmed ja vähem soodsad piirkonnad.

7.37. Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta.

7.38. Komisjonil on heameel kontrollikoja seisukohtade üle.

⁽³¹⁾ Pindalapõhiste maaelu arengu meetmete teatud kesksete elementide (nt toetuskõlbliku maa pindala) kontrollimiseks kasutatakse samuti IACSD.

⁽³²⁾ Otsetoetuste – mida peaaegu täielikult hallatakse IACSi kaudu – kohandatud veamäär oli põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande kohaselt 2,54 % (10. lisa, osa 3.2), ja turumeetmete – mida hallatakse muude süsteemidega kui IACS – kohandatud veamäär oli 3,87 % (10. lisa, osa 3.1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Varasemates aastaaruannetes osutatud IACSi puuduste kõrvaldamiseks võetud parandusmeetmed

7.39. Perioodil 2007–2013 tegi kontrollikoda IACSi süsteemide auditeid 35 makseasutuses ja käsitles vastavates aastaaruannetes suuremaid tuvastatud puudusi. Käesoleva aruande jaoks külastas kontrollikoda kaheksat makseasutust kuues liikmesriigis, et hinnata, kas nad olid LPISiga seotud puudused mõjusalt ja õigeaegselt kõrvaldanud ning kas komisjon oli rakendanud finantskorrektsioone,⁽³³⁾ mis vastaksid ELi vahendite kaotusele kõigil eelarveaastail, mida kõnealused puudused on mõjutanud. LPISi andmebaasis olev õige teave maa toetuskõlblikkuse kohta on usaldusväärsete haldusalaste ristkontrollide ja korrektsete toetusmaksete eelduseks.

7.40. Kontrollikoja hindamine näitas, et kõik kontrollitud makseasutused on komisjoni täpsete juhiste alusel ja aktiivse järelevalve all võtnud parandusmeetmeid, mis on üldjuhul viinud olukorra paranemiseni. Parandusmeetmeid ei võetud aga alati õigeaegselt ja mitmel juhul on puudused püsima jäänud, ehkki vähemal määral. Komisjon on kõigil läbivaadatud juhtudel rakendanud finantskorrektsioone või käivitanud vastavuse kontrollimise menetluse.

7.41. Kontrollikoda leidis, et LPISi puudusi on käsitletud kõigis auditeeritud liikmesriikides. Kolmes liikmesriigis on üldtulemused rahuldavad (vt selgitus 7.7). Ülejäänud kolmes liikmesriigis püsivad aga endiselt mõned olulised puudused (vt selgitus 7.8).

7.40. Vt ka komisjoni vastused selgitustele 7.7 ja 7.8.

Mõnel juhul nõudis parandusmeetme ulatus mahukat tegevuskava või uute elementide lisamist olemasolevatesse tegevuskavadesse. Siiski on kõik lõpetatud ja käimasolevad tegevuskavad märgatavalt parandanud LPISi kvaliteeti ning komisjon jälgib hoolega, et need parandused jätkuksid ja/või säiliks. Parandusmeetmete täieliku rakendamiseni maandatakse fondi risk finantskorrektsioonidega.

7.41. Vt ka komisjoni vastused selgitustele 7.7 ja 7.8.

Kõigil juhtudel on käimas vastavuse kontrollimise menetlused ning puuduste jätkumise korral tehakse edasisi netofinantskorrektsioone.

Lisateavet tegevuskavade kohta on esitatud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande 10. lisa osas 3.2.

⁽³³⁾ Asjaomaselt liikmesriigilt vastavuse kontrolli menetluse alusel tagasi nõutud summad, vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549) artikkel 52.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.7. Liikmesriigid, kus LPISi puuduste kõrvaldamiseks võetud parandusmeetmed oli rahuldavad

Bulgaaria: kontrollikoda on varasemates aastaaruannetes ⁽³⁴⁾ teatanud, et Bulgaaria LPISis registreeritud toetuskõlblike maa-alade suurus ei ole usaldusväärne ning et kohapealsete kontrollide tulemuste kvaliteet on ebarahuldav. Puuduste kõrvaldamiseks koostati tegevuskava. Selle rakendamine algas 2009. aastal ja lõppes 2011. aastal. Kontrollikoda leidis, et võetud oli mõjusaid parandusmeetmeid. LPISi on parandatud ja seda ajakohastatakse pidevalt. Paranenud on ka kohapealsete kontrollide kvaliteet.

Portugal: 2007. aasta aastaaruandes ⁽³⁵⁾ teatas kontrollikoda tõsistest puudujääkidest Portugali LPISis. 2011. aastal alustas Portugal põhjalikku LPISi läbivaatamist, mis viidi lõpule 2013. aastal. Komisjoni auditid näitasid aga, et töö kvaliteeti pärssis asjaolu, et see põhines 2010. ja 2011. aastast pärinevatel ortofotodel. Täiendavat läbivaatamist, mis põhineb uuematel ortofotodel, alustati 2013. aastal, et järelejäänud puudused kõrvaldada. Kontrollikoja audit näitas, et kõige uuemate ortofotode analüüsil põhinevad toetuskõlblikkuse andmed on üldjuhul asjakohase kvaliteediga.

Rumeenia: varasemates aastaaruannetes ⁽³⁶⁾ on kontrollikoda teatanud tõsistest puudustest Rumeenias seoses LPISi ajakohastamisega. Rumeenia võttis 2009. aastal vastu tegevuskava ja viis selle 2011. aastal lõpule. Kontrollikoda leidis, et LPISi kvaliteedi parandamisel oli edusamme tehtud.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.7. Liikmesriigid, kus LPISi puudustega seotud parandusmeetmed olid rahuldavad

Komisjoni auditid kinnitavad, et Bulgaarias, Portugalis ja Rumeenias rakendatud parandusmeetmed on süsteemi paremaks muutnud.

⁽³⁴⁾ Vt 2008. aasta aastaaruande lisa 5.2 ja 2010. aasta aastaaruande näide 3.4.

⁽³⁵⁾ Vt 2007. aasta aastaaruande lisa 5.1.2.

⁽³⁶⁾ Vt 2008. aasta aastaaruande lisa 5.2 ja 2011. aasta aastaaruande näide 3.3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.8. Liikmesriigid, kus puudused püsivad

Kreeka: varasemates aastaaruannetes⁽³⁷⁾ on kontrollikoda teatanud puudustest Kreeka LPISis, eelkõige seoses püsikarjamaade toetuskõlblikkusega. LPISi esimene suurem läbivaatamine lõpetati alles 2013. aastal ja selle fookuses olid hooldamata karjamaad. Teine läbivaatamine toimus komisjoni taotlusel 2014. aastal. Läbivaatamiste tulemusel vähendati toetuskõlblike püsikarjamaade pindala Kreeka LPISis 3,6 miljonilt hektarilt 2012. aastal 1,5 miljoni hektarini taotlusaastal 2014.

Kontrollikoda leidis, et üldiselt vastavad pärast viimast läbivaatamist sisestatud uued toetuskõlblike maa-alade andmed paremini tegelikule olukorrale. Siiski tuleb võtta veel olulisel määral parandusmeetmeid, eriti mis puudutab hooldamata karjamaid. 15st juhuslikult valitud püsikarjamaast kahe puhul oli LPISis registreeritud toetuskõlbliku ala tegelik rohukate pärast mõlemat läbivaatamist endiselt tegelikust suuremana näidatud (vt ka selgitus 7.1)⁽³⁸⁾. Lisaks selgus, et Kreeka põllumajandusministeerium otsustas toetusesaajatelt mitte tagasi nõuda varasemalt tehtud enamakseid, mille põhjuseks olid toetuskõlblike hooldamata karjamaade ebaõiged andmed Kreeka LPISis.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.8. Liikmesriigid, kus puudused püsivad

Vt ka komisjoni vastus punktile 7.1.

Komisjoni järeldusite käigus, milles uuriti tegevuskavade rakendamist, on kindlaks tehtud sarnased puudused. Komisjon on seisukohal, et ehkki on tehtud märkimisväärsed parandusi, on siiski jäänud teatavad puudused seoses püsikarjamaa toetuskõlblikkusega Kreekas ja Hispaanias. Komisjon soovib aga juhtida tähelepanu asjaolule, et 2014. ja 2015. aastal rakendatud parandusmeetmed on mõlemas riigis osutunud rahuldavaks ning viinud toetuskõlbmatute piirkondade väljajätmiseni LPISis: Kreekas vähenes püsikarjamaana registreeritud ala 3,6 miljonilt hektarilt 1,5 miljoni hektarini ja Hispaanias 18,4 miljonilt hektarilt 15,6 miljoni hektarini.

Allesjäänud puuduste kõrvaldamist jälgitakse vastavuse kontrollimise menetluse kaudu, millega tagatakse ELi eelarvet ohustava riski piisav maandamine netofinantskorrektsioonidega.

Teave komisjoni nõutud tegevuskavade rakendamise kohta on avaldatud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes.

⁽³⁷⁾ Vt 2009. aasta aastaaruande lisa 3.2, 2010. aasta aastaaruande näide 3.2 ja 2013. aasta aastaaruande selgitus 3.1.

⁽³⁸⁾ Komisjoni 2014. aasta novembris tehtud auditis järelitati, et püsikarjamaade osas ei ole LPISi ajakohastamine lõpule viidud, sest paljudel juhtudel on toetuskõlbmatud alad, nagu võsa, puhmastiku või kividega kaetud maa, endiselt toetuskõlblikuna registreeritud. Seetõttu esitas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat oma 2014. aasta tegevusaruandes Kreeka suhtes reservatsiooni, sest Kreeka ei olnud püsikarjamaade probleemi tegevuskava täitmise raames nõuetekohaselt käsitletud (vt ka punkt 7.43).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Hispaania (Andaluusia, Castilla–La Mancha ja Extremadura): varasemates aastaaruannetes⁽³⁹⁾ teatas kontrollikoda tõsisest puudusest Hispaania LPISis (Andaluusia,⁽⁴⁰⁾ Castilla–La Mancha ja Extremadura). Võrdlusmaatükkide eest, mis tegelikkuses olid täielikult või osaliselt kaetud kivide, tiheda võsa või puhmastikuga, taotleti ja maksti toetust nii, nagu need oleksid olnud püsikarjamaad. Hispaania ametiasutused viisid ellu tegevuskava, mille eesmärk oli parandada LPISi riiklikul tasandil ja mille lõpuleviimisest teatati 2013. aastal. Komisjon leidis aga, et karjamaade toetuskõlblikkuse hindamine ei olnud usaldusväärne, ja nõudis Hispaania ametiasutustelt karjamaade toetuskõlblikkuse andmete täiendavat läbivaatamist ja parandamist, kasutades alates 2015. aastast tunduvalt rangemaid kriteeriume.

Kontrollikoda leidis ka, et taotlusaastat 2013 puudutavate parandusmeetmete tulemused ei ole rahuldavad. 2014. ja 2015. aastal võeti siiski täiendavaid meetmeid, et olukorda parandada.

Itaalia: kontrollikoda teatas 2011. aasta aastaaruandes⁽⁴¹⁾ puudusest Itaalia (Lombardia) LPISis, mis on seotud hooldamata karjamaadega mägipiirkondades. Leiti, et LPISis registreeritud püsikarjamaade toetuskõlblike aladega seotud puudusi ei olnud veel asjakohaselt käsitletud, eriti mis puudutab väikseid maatükke. Itaalia ametiasutuste poolt kontrollitud 18 püsikarjamaast 12 puhul leidis kontrollikoda, et LPISis registreeritud toetuskõlblik pindala oli endiselt tegelikust suurem.

KOMISJONI VASTUSED

LPISi teabe parandamise tegevuskava rakendamine jätkus 2014. ja 2015. aastal komisjoni hoolsa järelevalve all (auditid 2014. aasta juulis ja novembris).

Et komisjon hindas olukorda mitte päris rahuldavaks, otsustati vähendada Kreekale finantsaastal 2015 tehtavaid makseid (taotlusaasta 2014).

Kreeka ametiasutused on kindlaks teinud varasemate ülemaksete tõttu alusetult makstud summa. Neid summasid käsitletakse vastavuse kontrollimise menetluses.

Komisjon leiab, et Hispaania ametiasutuste võetud meetmed olid osaliselt rahuldavad. Nagu kontrollikoda märkis, on käimas täiendavad parandusmeetmed seoses aastatega 2014 ja 2015.

Komisjon jätkab olukorra jälgimist ning allesjäänud puuduste kõrvaldamist jälgitakse vastavuse kontrollimise menetluse kaudu, millega tagatakse ELi eelarvet ohustava riski piisav maandamine.

⁽³⁹⁾ Vt 2010. aasta aastaaruande lisa 3.2 ja 2011. aasta aastaaruande näite 3.1 esimesena kirjeldatud juhtum.

⁽⁴⁰⁾ 2011. aasta aastaaruande selgituses 3.1 esimesena kirjeldatud juhtum puudutab Andaluusiat.

⁽⁴¹⁾ Vt 2011. aasta aastaaruande lisa 3.2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kontrollikoja leidude käsitlemine komisjoni poolt

7.42. Komisjon käsitles oma auditites kontrollikoja tuvastatud puudusi. Komisjon on kõigi liikmesriikide suhtes rakendanud finantskorrektsioone või käivitanud vastavuse kontrollimise menetluse ⁽⁴²⁾. Üksikasjad on esitatud **tabelis 7.1**.

7.42. Hispaania ja Itaalia puhul ei ole osutatud finantsaastad veel finantskorrektsioonidega hõlmatud, sest vastavuse kontrollimise menetlus on alles käimas.

Tabel 7.1. Komisjoni poolt LPISi süsteemi puuduste tõttu tehtud finantskorrektsioonid

Liikmesriik	Süsteemi puudus, millest kontrollikoda teavitas eelarveaastal:	Viimane eelarveaasta, mida süsteemi puudus mõjutas	Finantskorrektsioonidega hõlmatud eelarveaastad	Finantskorrektsioonide kogusumma (miljonites eurodes)	Eelarveaastad, mis ei olnud 2014. aasta lõpu seisuga finantskorrektsiooniga hõlmatud	Vastavuse kontrolli menetlus algatatud, kuid mitte veel lõpule viidud
Bulgaaria	2008	2012	2008–2012	65,8	—	
Kreeka	2009	2014	2007–2012	608,6	2013, 2014	jah
Hispaania (Andaluusia)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	jah
Hispaania (Castilla–La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	jah
Hispaania (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	jah
Itaalia (Lombardia)	2011	2014	2009–2011	0,1	2012, 2013, 2014	jah, välja arvatud 2012
Portugal	2007	2013	2007–2012	186,4	2013	jah
Rumeenia	2008	2014	2008–2012	80,8	2013, 2014	jah

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁽⁴²⁾ Need hõlmavad kõiki IACSiga seotud puudusi, kaasa arvatud neid, millest teavitas kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.43. Lisaks finantskorrektsioonide tegemisele tõsistest puudustest mõjutatud eelarveaastate suhtes on komisjonil ÜPP uue õigusakti alusel⁽⁴³⁾ suuremad volitused vähendada või peatada liikmesriikidele tehtavad maksed, kui riigi süsteemides esineb olulisi ja püsivaid puudusi. Tõhustatud vahend on kohaldatav alates eelarveaastast 2014. 2015. aasta mai seisuga oli komisjon seda võimalust kasutanud ühel juhul, vähendades alates eelarveaastast 2015 Kreekale tehtavaid EAGFi makseid.

Hinnang kindluse andmise menetluse tõhustamisele

7.44. 2010. aastal võttis komisjon kasutusele liikmesriikide suhtes vabatahtlikkuse alusel rakendatava kindluse suurendamise menetluse. Menetluse raames nimetab iga liikmesriik ühe sõltumatu auditeerimisasutuse (sertifitseerimisasutuse), kelle ülesandeks on lisaks sisesüsteemide nõuetekohase toimimise kohta arvamuse esitamisele anda statistiliselt esindusliku tehingute valimi üksikasjaliku läbivaatamise põhjal arvamus ka ELile deklareeritud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Valim moodustatakse juhuslikkuse alusel makseasutuse poolt kohapeal kontrollitud taotlustest. Alates eelarveaastast 2015 peavad sertifitseerimisasutused esitama arvamuse ELi eelarvest taotletavate kulude aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

7.45. Kui liikmesriik on komisjoni hinnangul vabatahtlikku menetlust õigesti rakendanud ja liikmesriigi arvutatud allesjäänud veamäär on kahel järjestikusel aastal alla 2 %, on asjaomasel liikmesriigil õigus vähendada kohapealse kontrolli sagedust 5 protsendilt 1 protsendile⁽⁴⁴⁾.

7.46. Kontrollikoda auditeeris aastail 2011–2013 kindluse andmise menetluse tõhustamist kuuest vabatahtlikult menetlust rakendavast liikmesriigist või piirkonnast viies⁽⁴⁵⁾. 2014. aastal vaatas kontrollikoda menetluse rakendamise üle ka kuuendas liikmesriigis (Kreeka).

7.47. Kreeka rakendas kindluse andmise menetluse tõhustamist eelarveaastate 2013 ja 2014 suhtes. Kontrollikoda vaatas läbi eelarveaasta 2014 suhtes tehtud töö, mille kohta oli sertifitseerimisasutus väljastanud märkusteta arvamuse ja hinnanud EAGFi IACSi toetuskavade veamäära suuruseks 0,2 %.

7.44. Komisjon soovib selgitada, et pärast määruse (EL) nr 1306/2013 kehtestamist ei kohaldata enam punktides 7.44–7.50 kirjeldatud kindluse suurendamist.

Et toetada ja suunata sertifitseerimisasutuste uut tööd alates finantsaastast 2015, koostas komisjon üksikasjaliku suunise, kuidas koostada valimit ja esitada algselt makseasutuste tehtud esmatasandi kontrollide korduskontrolli tulemused. Kui korduskontroll tehakse nõuetekohaselt, on selle tulemused aluseks statistiliselt õigele arvamusele raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Üksikasjalikke suuniseid on laialt selgitatud makse- ja sertifitseerimisasutustele ning komisjon jälgib hoolikalt nende rakendamist.

⁽⁴³⁾ Määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 41 lõige 2.

⁽⁴⁴⁾ Veel üheks kontrollide sageduse vähendamise tingimuseks on see, et asjaomane liikmesriik on hinnanud oma LPISi usaldusväärseks.

⁽⁴⁵⁾ Bulgaaria, Rumeenia (vt 2011. aasta aastaaruande punkt 3.38), Luksemburg, Ühendkuningriik (Põhja-Iiri) (vt 2012. aasta aastaaruande punkt 4.36) ja Itaalia (vt 2013. aasta aastaaruande punktid 3.30–3.35).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.48. Sertifitseerimisasutus ei järginud täielikult komisjoni suuniseid, mis käsitlevad valimi moodustamist, auditi ulatust ja kontrolli ajastust. Eelkõige olid vigade kvantifitseerimisel süstemaatiliselt kõrvale jäetud kõik enamaksed, mis olid tehtud LPISis registreeritud püsi- ja ajutise loomade tootuskõlbliku pindala valed andmed tõttu. Lisaks jättis sertifitseerimisasutus arvestamata enamaksed, mis tulenesid asjaolust, et makse-asutus lubas toetusesaajatel pärast tähtaja möödumist asendada tootuskõlbmatud maatükid oma taotluses tootuskõlblikega. See on vastuolus sertifitseerimisasutuse poolt eelarveaasta 2013 suhtes rakendatud lähenemisviisiga, kui selliseid vigu üldise veamäära kvantifitseerimisel arvesse võeti. Lähenemisviisi muutmine on peamine põhjus, miks vähenes sertifitseerimisasutuse poolt 2013. aasta suhtes esitatud 10,2 % suurune veamäär 2014. aastal 0,2 protsendini.

7.49. Kirjeldatud puuduste tõttu on Kreeka sertifitseerimisasutuse poolt eelarveaasta 2014 suhtes esitatud veamäär tunduvalt alahinnatud.

7.50. Kontrollikoda leidis, et kuue vabatahtlikult menetlust rakendava liikmesriigi puhul (välja arvatud Luksemburg) muutsid rakendamisel esinenud puudused esitatud veamäära ebausaldusväärseks.

Maaelu arengu tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

7.51. Liikmesriikide ametiasutused vastutavad kontrollisüsteemi järgimise koostisosade kehtestamise ja toimimise eest:

- a) asjakohased haldus- ja kontrollimenetlused eesmärgiga tagada taotleja esitatud väljamaksetaotluste õigsus ja rahastamiskõlblikkuse nõuete täitmine;
- b) kohapealsed kontrollid, mis hõlmavad olenevalt toetuska-vast vähemalt 5 % kõikidest toetusesaajatest või asjasse-puutuvatest kuludest⁽⁴⁶⁾.

7.52. Kontrollikoda tugines selle valdkonna süsteemide läbivaatamisel osaliselt komisjoni (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat) tehtud audititele (vt ka punkt 7.62). Kontrollikoda kontrollis dokumentaalselt 12st maaelu arengut käsitlevast komisjoni vastavusauditist koosnevat valimit ning külastas viit asjaomast makseasutust⁽⁴⁷⁾. Komisjon tuvastas olulisi puudusi 12st liikmesriikide asjaomasest süsteemist üheksas. Kontrollikoda leidis, et komisjoni töö kvaliteet oli rahuldav.

KOMISJONI VASTUSED

7.48. Komisjon on teadlik, et teatavad sertifitseerimisasutused, sh Kreeka asutused, ei järginud valimi koostamise suuniseid. Seetõttu ei aktsepteerinud komisjon teatatud veamäärasid, vaid kasutas põlluma-janduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande jaoks veamäära arvutamisel oma auditite tulemusi.

Vt ka komisjoni vastus punktile 7.44.

7.49. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat kasutas 2014. aasta tegevusaruandes korrigeeritud veamäära 4,5 % arvuta-miseks oma auditite tulemusi.

7.50. Vt komisjoni vastus punktile 7.44.

7.51. Samu põhimõtteid on alates 2007. aastast kohaldatud ka EAGFi suhtes. Alates 2014. aastast kohaldatakse nii EAGFi kui ka EAFRD suhtes ühtset horisontaalmäärust (määrus (EL) nr 1306/2013).

⁽⁴⁶⁾ Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määruse (EL) nr 65/2011 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse raken-damise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta) (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8) artiklid 12 ja 25.

⁽⁴⁷⁾ Iirimaa, Itaalia (Campania), Portugal, Rumeenia ja Rootsi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.53. Kontrollikoda leidis, et viie kohapeal kontrollitud makseasutuse süsteemide puudused olid väga sarnased eelmistel aastatel leitud ja väljatoodud puudustega⁽⁴⁸⁾. Puudusi leiti toetuskõlblikkuse tingimuste halduskontrollides, eriti neis, mis puudutavad keskkonnatingimusi ja ettevõtete maksimaalset suurust. Nagu eelmistel aastatel, nii leidis kontrollikoda ka nüüd püsivaid puudusi riigihankemenetluste kontrollimises. Süsteemides esinevad puudused on tehingute testimise käigus leitud vigade üheks suurimaks põhjustajaks (vt punkt 7.27).

7.54. Kontrollikoda kontrollis valimit, mis koosnes viie külastatud liikmesriigi 32 projektist, milles kasutati riigihankemenetlust. Neist 15 projekti (47 %) olid vigadest mõjutatud. Eelkõige ilmnis olulisi puudusi majanduslikult soodsaima pakkumuse valimise menetlustes. Samuti kontrollis kontrollikoda valimit, kuhu kuulus kaheksa projekti, kus liikmesriigid ei olnud riigihankemenetlust kasutanud. Neist kahel juhul oli riigihankemenetlus nõutav ja ELile deklareeritud kulud seega rahastamiskõlbatud.

Tegevuskavad

7.55. Maaelu arengu kulutuste veamäära vähendamise eesmärgil julgustas komisjon aktiivselt kõiki liikmesriike välja töötama tegevuskavad, et välja selgitada vigade põhjused ja võtta sihipäraseid parandusmeetmeid vigade esinemise riski vähendamiseks. Kontrollikoda kontrollis, kas asjaomaste liikmesriikide tegevuskavad käsitlesid sagedaste vigade algpõhjuseid.

KOMISJONI VASTUSED

7.53. Ühised vastused punktidele 7.53 ja 7.54:

Komisjon on teadlik liikmesriikide EAFRD suhtes kohaldatava kontrollisüsteemi puudustest ning rõhutab, et poliitika ja kontrollisüsteemide rakendamise eest vastutavad eelkõige liikmesriigid. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande kohaselt kehtis 35 % makseasutuste suhtes EAFRD kulude reservatsioon nõudega võtta vajalikud parandusmeetmed (arvestamata varasemaid seni rakendamisel olevaid tegevuskavasid). Nagu märgitud punktis 7.52, põhineb kontrollikoja hinnang liikmesriikide süsteemidele osaliselt komisjoni talituste tehtud vastavus-auditite tulemustel.

Komisjon nõustub kontrollikoja eriaruandes 23/2014 tehtud järeldustega, et liikmesriigid peavad halduskontrolli ulatust suurendama.

Komisjon on teadlik toetuskõlblikkusega, sh hankemenetluse ja ettevõtete maksimumsuurusega seotud puudustest. Liikmesriikides investeerimismeetmetele tehtavad auditid keskenduvad peamiselt nendele küsimustele. Kõnealuseid probleeme on käsitletud ja käsitletakse koos liikmesriikidega veamäärade vähendamiseks koostatud tegevuskavades.

⁽⁴⁸⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 4.20, 2012. aasta aastaaruande punktid 4.21–4.25 ja 2011. aasta aastaaruande punktid 4.22–4.32.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.56. Vaadeldi 24 olulisemat kvantifitseeritavat viga, mis 14 liikmesriigis tehtud tehingute testimise käigus ilmsiks tulid ⁽⁴⁹⁾. Neist üheksat viga (37,5 %) võib seostada liikmesriigi tegevuskava mõne konkreetse meetmega, 15 (62,5 %) aga mitte. Protsente kinnitas liikmesriikide süsteemide auditi käigus tuvastatud vigade kohta tehtud samalaadne analüüs. Seega ei käsitletud kontrollikoja ülevaadatud tegevuskavades suuremat osa vealiikidest ja süsteemide puudustest (vt selgitus 7.9).

Selgitus 7.9. Näited sellest, et liikmesriikide tegevuskavad ei ole veel täiesti mõjusad

Iirimaa tegevuskava sisaldab 20 tegevust, millest ühtegi ei olnud auditi toimumise ajaks ellu viidud. Lisaks on kõik 20 tegevust seotud pindalapõhiste meetmetega, hoolimata asjaolust, et investeerimismeetmed sisaldavad suuremat riski. Me leidsime kuus süsteemi puudust, millest viis põhjustasid rahastamiskõlbmatuid kulutusi. Kõik leiud on seotud investeerimismeetmetega, mistõttu tegevuskavas neid ei käsitletud.

Rumeenia tegevuskava maaelu arengu vigade algpõhjuste käsitlemiseks näitab, et Rumeenia ametiasutused olid sihipäraselt maandanud kunstlikult loodud tingimuste riski seoses meetmetega „põllumajandusettevõtete moderniseerimine” ning „ettevõtete loomine ja arendamine”.

Kontrollikoda leidis, et Rumeenia ametiasutuste võetud meetmed võivad lahendada probleemi uute heakskiidetud projektide puhul, kuid varasemalt heakskiidetud projektide eest tehtuid makseid mõjutavad endiselt tõsised eeskirjade rikkumised. Kahe eeltoodud meetme raames juhuslikult valitud 20 projektist seitsme puhul leiti selgeid viiteid kunstlikult loodud tingimustele, et saada toetust, mis on vastuolus meetme eesmärkidega. Tüüpilised juhtumid on näiteks investeeringu jagamine kaheks või enamaks samal ajal läbiviidavaks alamprojektiks, et hoida kõrvale spetsiifiliste toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriumide täitmisest ning saada toetust üle lubatud piirmäära. Komisjon tuvastas samalaadseid puudusi ja algatas vastavuse kontrolli menetluse.

KOMISJONI VASTUSED

7.56. Komisjoni hoolikas järelevalvetegevus näitab, et teatavates liikmesriikides ei ole komisjoni ja kontrollikoja auditite käigus avastatud puudusi piisavalt käsitletud. Komisjon on palunud asjaomastel liikmesriikidel oma tegevuskavasid tugevdada.

Selgitus 7.9. Näited sellest, et liikmesriikide tegevuskavad ei ole veel täiesti mõjus vahend

Meetmed lisatakse tegevuskavasse, kui riigi ametiasutused, komisjon või Euroopa Kontrollikoda avastavad ja teevad kindlaks puudusi. Komisjon jälgib tegevuskava rakendamist hoolikalt ja tagab, et neis käsitletakse uusi avastatud puudusi.

Komisjoni 2013. ja 2014. aasta auditi käigus Iirimaa leiti puudusi nii haldus- kui ka kohapealses kontrollis. Liikmesriik on kehtestanud tegevuskava, mis ei ole küll täielikult rakendatud, kuid komisjonile on teatatud edusammudest. Iirimaa ametiasutusi on kutsutud jätkama tegevuskava rakendamist, et kõrvaldada hiljutise auditi käigus kindlaks tehtud puudused ning anda korrapäraselt teavet kava rakendamise kohta.

Iirimaa puhul ei peetud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruandes maaelu arengu suhtes reservatsiooni tegemist vajalikuks, sest komisjon ei hüvitanud 2014. aastal EAFRD kulusid.

Seoses Rumeenia tegevuskavaga on rakendatud mitu parandusmeetet, mis on olukorda parandanud, kuid ei ole veel andnud vajalikku tulemust kõigi komisjoni ja kontrollikoja auditite käigus leitud puuduste kõrvaldamisel haldus- ja kontrollisüsteemist. Komisjon on teadlik, et puudused investeerimismeetmete juhtimises on kõrvaldamata, sealhulgas puudused kunstlike tingimuste loomise hindamises. Et olukorda veelgi parandada, on Rumeenia ametiasutustel palutud tugevdada tegevuskava rakendamist, sealhulgas projektide kontrollimist enne maksete tegemist, et jätta välja need, keda mõjutavad kunstlikud tingimused.

⁽⁴⁹⁾ Üle 5 % suurused vead, v.a nõuetele vastavuse vead.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Liikmesriikide süsteemid, mis on seotud Euroopa Kalandusfondi (EKF) raames tehtud tehingute korrektsusega

7.57. Liikmesriikides kontrollivad auditeerimisasutused EKFi korraldus- ja sertifitseerimisasutuste rakendatavate juhtimise ja kontrollisüsteemide mõjusat toimimist. Kontrollikoda hindas auditeerimisasutuse kontrollide mõjusust Itaalias. Lisaks tegi kontrollikoda valikuliselt uuesti auditeerimisasutuse auditid, mis hõlmasid EKFi rahastatud meetmeid.

7.58. Projektide ja süsteemide auditite metoodika oli mõjus, kuid puudusi leiti auditite juhtimises ja dokumenteerimises ning toetuskõlblikkuse kriteeriumide kontrollimises. Auditeerimisasutus ei teinud oma audititööd plaanipäraselt. Puudus kvaliteedikontrolli läbivaatamise ametlik kord, auditite dokumentatsioon oli puudulik ning valimi moodustamise metoodika ei vastanud komisjoni suunistele. Ehkki komisjon oli need puudused oma varasemate auditite käigus kindlaks teinud, ei olnud auditeerimisasutus neid kontrollikoja audititöömumise ajaks täielikult kõrvaldanud. Lisaks ei olnud auditeerimisasutus mõnel juhul teinud nõutavat kohapealset kontrolli ega kontrollinud nõuetekohaselt nende laevade toetuskõlblikkuse tingimusi, mis said toetust oma tegevuse alalise lõpetamise eest.

*Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi süsteemid ja aasta tegevusaruanne***Komisjoni raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlused**

7.59. Valdavat osa põllumajanduskulutustest haldavad komisjon ja liikmesriigid koostöös. Liikmesriikide makseasutused maksavad toetuse põllumajandusettevõtjatele ja teistele toetusaajatele ning komisjon hüvitab liikmesriikide kulud igakuiselt (EAGF) või kord kvartalis (EAFRD). Et komisjon saaks võtta lõpliku vastutuse eelarve täitmise eest, rakendab ta kahte eri menetlust:

- a) *iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus* hõlmab iga akrediteeritud makseasutuse raamatupidamise aastaaruannet ja sisesüsteeme. Selle alusel tehtav otsus põhineb komisjonile edastatud liikmesriikide sõltumatute sertifitseerimisasutuste tehtud auditite tulemustel;
- b) *mitmeaastane vastavuse kontrollimise menetlus*, mille alusel võidakse asjaomastes liikmesriikides rakendada finantskorrektsioone, kui kulutuste tegemisel on rikutud ELi eeskirju. Selle alusel tehtav vastavusotsus põhineb komisjoni vastavusaudititel.

7.58. Komisjon on enamiku neist küsimustest auditite käigus kindlaks teinud ning nende suhtes kohaldatakse järelmeetmeid.

Seoses alalise lõpetamisega nõuab komisjon auditeerimisasutuselt piisava kontrolli tegemist, et kinnitada siseriiklike toetuskõlblikkusnõuete täitmist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.60. Kontrollikoda kontrollis 2014. aasta raamatupidamis-arvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust. Sarnaselt varasemate aastatega leidis kontrollikoda, et komisjon oli selle ülesande rahuldavalt täitnud.

7.61. Komisjoni vastavusaudititega hinnatakse, kas liikmesriikide süsteemid tagavad toetusesaajatele tehtud toetusmaksete korrektsuse. Süsteemides tuvastatud puuduste alusel tehakse finantskorrektsioone, mis on tihti kindlamääralised ja hõlmavad mitme eelarveaasta kulutusi. Kindlamääralisi (tavaliselt 2–5 %) korrektsioone rakendatakse olenemata süsteemides leitud puuduste arvust ja nende alusel esitatakse toetusesaajatele harva tagasimaksenõudeid (vt ka punktid 1.36 ja 1.37).

7.62. Kontrollikoda moodustas 120⁽⁵⁰⁾ vastavusauditi põhjal valimi, kuhu kuulus 26 auditit, ⁽⁵¹⁾ ja kontrollis nende vastavust ISSAI 4100-le (kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheline standard) ning peamistele õigussätetele. Enamik põhinõuetest oli täidetud ja vastas peamistele õigussätetele, ning kontrollikoja hinnangul oli komisjoni auditite kvaliteet selline, mis võimaldab kontrollikojal nende tulemusi liikmesriikide süsteemide hindamisel kasutada (vt punktid 7.38 ja 7.52).

7.63. Komisjon võttis 2014. aastal vastu kolm vastavusotsust (mis hõlmavad 56 finantskorrektsiooni), mille alusel tehti korrektsioone summas 443,1 miljonit eurot (403,2 miljonit eurot EAGFi ja 39,9 miljonit eurot EAFRD raames). 2015. aasta jaanuaris tehti täiendav otsus, mille alusel tehti märkimisväärne korrektsioon summas 1,409 miljardit eurot (1,243 miljardit eurot EAGFi ja 166 miljonit eurot EAFRD raames), mis kanti 2014. aasta raamatupidamise aastaaruandesse viitlaekumistena (vt ka punkt 7.24 ja selgitus 1.3).

7.61. Võimaluse korral arvutatakse finantskorrektsioonide summa ELi eelarvele tegelikult tekitatud kahju alusel. Kui see ei ole võimalik, kasutatakse kindlaid määrasid, mis peegeldavad riikide kontrollisüsteemide puuduste raskusastet. Euroopa Kohus on leidnud, et kindla määraga korrektsioonide kasutamine on kooskõlas vastavustööd reguleerivate õigusaktidega. Määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 52 „Vastavuse kontroll” on sõnaselgelt kinnitatud, et kui väljajäetavaid summasid ei ole võimalik kindlaks määrata proportsionaalsete jõupingutustega, võib kohaldada ekstrapoleeritud või kindla määraga korrektsioone.

Peale selle, et põllumajanduskulusid rakendatakse halduskoostöös, on liikmesriikidel võrreldes komisjoniga parem võimalus hinnata tegelikku rahalist kaotust või riski ELi eelarvele ning selle kohta tõendeid esitada. Seetõttu nõuab ELi eelarve rahalise kaotuse täpsem arvutamine asjaomase liikmesriigi aktiivset koostööd kõigil vastavuse kontrollimise menetluse tasanditel, sest ainult liikmesriigil on kogu vajalik teave sellise arvutuse tegemiseks. Konkreetset on Euroopa Kohus kinnitanud, et kantud kahju täpselt kindlaksmääramiseks vajalikku kontrolli ei tee komisjon, vaid liikmesriik peab näitama, et komisjoni hinnang oli ülemäärane.

7.62. Komisjonil on heameel kontrollikoja järelduse üle, et komisjoni auditite kvaliteet võimaldab tulemusi kasutada liikmesriikide süsteemide hindamise ühe osana.

⁽⁵⁰⁾ 2014. aastal teatatud auditite arv.

⁽⁵¹⁾ 14 EAGFi ja 12 EAFRD auditit.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.64. Viimastes aastaaruannetes on kontrollikoda tähelepanu juhtinud sellele, et püsivalt on probleemiks vastavuse kontrolli menetluse ülemäärane kestus, mille tagajärjeks on arvukalt lõpetamata toimikuid⁽⁵²⁾. 2014. aasta lõpus oli lõpetamata toimikute arv 15 % väiksem kui 2013. aasta lõpus. Hoolimata positiivsest arengusuunast on lõpetamata auditite arv endiselt suur – 180.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruanne

7.65. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat hindas oma 2014. aasta tegevusaruandes peamiste kuluvalkondade riski sisaldavaid kulutusi. Hindamisel lähtutakse liikmesriikide kontrollistatistikas (iga makseasutuse kohta) esitatud veamäärade. Seejärel kohandab komisjon veamääri, tuginedes peamiselt enda ja kontrollikoja viimase kolme aasta jooksul tehtud audititele. Tulemuseks saadud kohandatud veamäärad liidetakse ja selle põhjal arvutatakse riski sisaldavate kulutuste kogusumma, st komisjoni hinnangul ELi eelarvet mõjutav veamäär. Kontrollikoda on seisukohal, et kui eelkirjeldatud puudused kõrvale jätta, on see üldiselt asjakohane meetodika, mis võib anda piisava aluse reservatsioonide esitamiseks individuaalsete makseasutuste tasemel.

7.66. Sertifitseerimisasutused peavad esitama hinnangu makseasutuste tehtud kohapealsete kontrollide kvaliteedi ja kontrollistatistikas kajastatud tulemuste kohta. 2014. aastal esitasid sertifitseerimisasutused positiivse hinnangu kogu EAGFi IACSi statistika ja 88 % EAFRD statistika kohta, kuid komisjon toetus veariski sisaldavate kulutuste summa hindamisel eelkõige enda kohandustele. See näitab, et komisjoni usaldus liikmesriikide kontrollistatistika vastu on väga väike. Olukorda kirjeldatakse põhjalikumalt eriaruandes nr 18/2013⁽⁵³⁾.

KOMISJONI VASTUSED

7.64. Komisjon on pühendanud konkreetsed ressursid mahajäämusjuhtumite lahendamiseks ning käsitleb lõpetamata toimikute küsimust endiselt esmajärjekorras. Konkreetse kindlakstehtud mahajäämusega seoses (2012. aastast ja varasemast lõpetamata juhtumid) kehtestati selged vahetähtajad, millest seni on kinni peetud ja mida on ka ületatud, ning komisjoni töö kõigi juhtumite tähtaegseks lõpetamiseks kulgeb plaanipäraselt.

7.66. Komisjon soovib selgitada, et kuni finantsaastani 2014 pidid sertifitseerimisasutused oma iga-aastases sertifitseerimisaruandes tegema järelduse selle kohta, kas makseasutused on kontrollistatistika nõuetekohaselt koostanud ja andmebaasiga vastavusse viinud, jättes piisava kontrollijälje.

Peale selle pidi sertifitseerimisasutus eraldi valimi tulemuste põhjal aru andma leitud lahknevuse taseme kohta. Sertifitseerimisasutused teatasid kõigil juhtudel, et kontrollistatistika on koostatud nõuetekohaselt ja viidud vastavusse asjaomase makseasutuse andmetega.

Sellest kinnitusest aga ei piisa järelduseks, et kontrollistatistikat võib kasutada usaldusväärse veamäära hinnangu tegemiseks, sest makseasutuste tehtud kontroll ei pruugi olla küllalt tulemuslik.

Alates finantsaastast 2015 (taotlusaasta 2014) peavad sertifitseerimisasutused esitama arvamusetehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, mis käteb makseasutuse poolt juba kontrollitud tehingute esindusliku valimi korduskontrolli. Eeldatakse, et see tagab muu hulgas usaldusväärse arvamusetehingute kontrolli kvaliteedi kohta ja liikmesriikide teatatud veamäärade kindluse taseme kohta.

⁽⁵²⁾ Komisjon loeb lõpetamata auditiks sellist auditit, mida ei ole kahe aasta jooksul pärast läbiviimist lõpetatud.

⁽⁵³⁾ Eriaruanne nr 18/2013 „Liikmesriikide poolt tehtud põllumajanduskulutuste kontrollide usaldusväärsus“ (www.ea.europa.eu).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.67. Komisjon tegi kohandusi, et arvutada nende kulutuste kohandatud veamäär, mille kohta olid kättesaadavad komisjoni enda või kontrollikoja audititulemused. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ei avalikustanud aga oma aasta tegevusaruandes, millist osa kuludest audititulemuste puudumise tõttu ei kohandatud. Sellistel juhtudel võtab komisjon aluseks liikmesriikide kontrollistatistika, mille tagajärjeks võib olla liiga väikekohandatud veamäär.

7.68. Viimase kolme aasta keskmised finantskorrektsioonid vastavad EAGFi puhul 1,2 protsendile ning EAFRD puhul 1 protsendile asjaomastest kulutustest. See näitab, et kokkuvõttes on komisjon rakendanud finantskorrektsioone ulatuses, mis vastab veidi vähem kui poolele EAGFi puudutavast kohandatud veamäärast, EAFRD puhul aga umbes ühele viiendikule. Tunduvalt väiksema ulatuse üks peamisi põhjusi on EAFRD süsteemide arvukus.

7.69. EAFRD süsteemide suur arv tuleneb asjaolust, et poliitikat viiakse ellu 46 meetme⁽⁵⁴⁾ ja sageli ka allmeetmete kaudu, millel igaühel on erinevad tingimused. Meetmeid rakendatakse maaelu arengukavade raames. Osal liikmesriikidel on riiklikud kavad, teistel (nt Saksamaa, Hispaania ja Itaalia) piirkondlikud kavad. Perioodil 2007–2013 rakendati maaelu arengu poliitikat 94 riikliku või piirkondliku maaelu arengukava kaudu⁽⁵⁵⁾. Selle tagajärjeks on keeruline ja killustatud poliitika rakendamise struktuur, mis sisaldab arvukalt süsteeme ja piirab komisjoni tehtavate EAGFi kulude vastavusauditite katvust.

7.70. Komisjoni vastavusaudititega hõlmatud kulud on seotud finantskorrektsioonidega. Juhul, kui komisjon tuvastab mõnes kontrollisüsteemis puudusi, võib finantskorrektsioone ekstrapoleerida üksnes auditeeritud süsteemidele. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat teatas oma 2014. aasta tegevusaruandes, et kõnealused auditid katsid 2014. aastal 24 % EAGFi turumeetmetest, 35 % EAGFi otsetoetustest ja 19 % EAFRD kuludest. **Tabelis 7.2** on toodud peamised põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande hindamiseks kasutatud andmed.

KOMISJONI VASTUSED

7.67. Komisjon uurib iga makseasutuse olukorda, lähtudes enda ja kontrollikoja viimase kolme aasta audititest ning peale selle ka sertifitseerimisasutuselt iga makseasutuste kohta asjaomasel finantsaastal saadud arvamusest. Seega on auditi tulemused olemas kõigil juhtudel.

7.68. Komisjoni korrektsioonivõime hõlmab finantskorrektsioone ja liikmesriikidepoolseid tagasinõudmisi toetusesaajatelt. Arvestades ELi eelarvesse tagasimakstud summasid, ulatub korrektsioonivõime EAGFi puhul 1,5 protsendini ja EAFRD puhul 1,8 protsendini – vt tabelit „Veamäär ja korrektsioonivõime” põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande 18. leheküljel.

7.69. Võttes arvesse olemasolevate ressursside piiratust, tuleb maaelu arengu kaetuse suurendamist tasakaalustada vajadusega säilitada piisav kaetus EAFGile, mis moodustab 79 % ÜPP eelarvest.

Komisjon on kindlaks teinud, et maaelu arengu valdkonnas on potentsiaalselt 576 auditivaldkonda (makseasutuste ja kontrollisüsteemide paarid). Kõiki auditivaldkondi ei ole võimalik mõistlike ressurssidega iga kolme aasta tagant auditeerida. Komisjon suutis liikmesriikides 2014. aastal teha 48 kohapealset maaelu arengu auditit. Maaelu arengu meetmete heterogeensuse tõttu on piiratud nii auditite kulude kaetus kui ka kohaldatavate lõplike finantskorrektsioonide ulatus.

⁽⁵⁴⁾ Vt punkt 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Programmitöö perioodiks 2014–2020 esitasid liikmesriigid 118 riiklikku või piirkondlikku kava.

Tabel 7.2. Ülevaade peamistest põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi (DG AGRI) 2014. aasta tegevusaruande hindamiseks kasutatud andmetest

Peamine kulu- valdkond	2014. aasta ku- lud (miljonites euro- des)	2014. aasta te- gevusaruandes liikmesriikide poolt esitatud keskmine vea- määr	Vigade kohan- datud koond- määr (DG AGRI) 2014. aasta tegevus- aruandes	2014. aasta tegevusaruande korrektsoonivõime				
				Kolme viimase aasta keskmised finantskorrektsoonid 2014. aasta tegevusaruandes (miljonites eurodes)		Kolme viimase aasta keskmised finantskorrektsoonid 2014. aasta tegevusaruandes (miljonites eurodes)		Kokku
EAGF	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
EAFRD	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Allikas: Euroopa Kontrollikoda põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruande põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.71. Komisjon määratleb korrektsoonivõimet kui mehhanismi, mille abil parandada tehtud vead ja kaitsta ELi eelarvet. EAFRD suhtes näitavad 2014. aasta arvandmed, et korrektsoonivõime on ebapiisav, vähendamaks riski sisaldavate kulude summat programmitöö perioodi lõpuks alla olulisuse läve.

KOMISJONI VASTUSED

7.71. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektor annab 2014. aasta tegevusaruandes kinnituse ÜPP kohta tervikuna, võttes arvesse nii riski kogusummat asjaomasel aastal kui ka korrektsoonivõimet.

EAFRD kohta märkis peadirektor, et „maaelu areng jääb valdkonnaks, mis nõuab väga hoolikat kontrolli ja jätkuvat hinnangu andmist sellele, kas korrigeeritud veamäär on võimalik mõistliku jõupingutusega viia allapoole 2 %”.

Keskkonna peadirektoraadi süsteemid ja aasta tegevusaruanne

7.72. Kontrollikoda analüüsis keskkonna peadirektoraadi sisekontrollisüsteeme, keskendudes hilinenud maksete haldamisele, maksete peatamisele ja sissenõudmismenetlustele. Puudusi tuvastati peamiselt hilinenud maksete haldamises. Sarnaselt eelmiste aastatega tehti 11 % maksetest pärast ettenähtud tähtaja lõppu 2014. aastal.

7.73. Kontrollikoda vaatas läbi keskkonna peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande, keskendudes sellele, kas esitatud teave oli kontrollikoja leidudega kooskõlas ja kas komisjoni poolt keskmise veamäär arvutamiseks kasutatud prognoosid olid põhjendatud. Kontrollikoja olemasolevad auditileiud ei sea aasta tegevusaruandes esitatud teavet kahtluse alla ning komisjoni kasutatud prognoosid olid põhjendatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järeldus ja soovitused

Järeldus 2014. aasta kohta

7.74. Üldine auditi tõendusmaterjal näitab, et loodusvarade ja mõlema erihinnanguga hõlmatud valdkonna (vt punktid 7.18 ja 7.25) kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud.

7.75. Selle mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 3,6 % (vt **lisa 7.1**).

Soovitused

7.76. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovitude põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 7.2**. 2011. ja 2012. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda 21 soovitus. Komisjon ja liikmesriigid on täielikult ellu viinud viis, suuremas osas neli ning osaliselt 12 soovitus.

7.77. Nimetatud kontrolli, samuti 2014. aasta leidude ja järelduste alusel soovitatav kontrollikoda EAGFi puhul:

- **1. soovitus:** teha liikmesriikidel täiendavaid jõupingutusi, et LPISi andmebaasid sisaldaksid usaldusväärset ja ajakohastatud teavet põllumajandusmaa (eriti püsikarjamaade) suuruse ja toetuskõlblikkuse kohta, ning süstemaatiliselt analüüsida ja kasutada kogu halduskontrollide raames olemasolevat teavet, sealhulgas ajakohastatud ortofotosid, et vältida maksete tegemist toetuskõlbmatu maa eest;

7.75. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangul kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes madalam. Komisjon on seisukohal, et see vähenemine on kõigi komisjoni ja liikmesriikide poolt haldus- ja kontrollisüsteemide täiustamiseks võetud parandusmeetmete tulemus.

Ilma nõuetele vastavusega, mis moodustab 0,6 protsendipunkti, on kõige tõenäolisem veamäär 3,0 %.

7.76. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja viimast hinnangut varasemates aastaaruannetes esitatud soovitude rakendamisel tehtud edusammudele.

Komisjon jätkab koostööd liikmesriikidega, et veelgi parandada kontrollikoja soovitude järgimist.

7.77. Teatavad kontrollikoja soovitused on oma olemuse ja sõnastuse poolest alalised. Komisjon leiab, et ta on mitme aasta jooksul järginud sarnaseid soovitusi ja teinud soovitud paranduste saavutamiseks kõik, mis võimalik.

Komisjon toetab soovitusi.

Et aidata ja suunata liikmesriike pindalapõhiste otsetoetuste rakendamisel, on põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadis loodud uus üksus.

Liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemide puudustega tegeldakse vajaduse korral ka sihipäraste ja põhjalike tegevuskavade abil. Kui komisjon avastab oma auditi käigus selliseid probleeme, nõuab ta liikmesriigilt parandusmeetmete võtmist. Kui probleem on eriti terav, nõutakse liikmesriigilt parandusmeetmete kava rakendamist, mida talitused hoolikalt kontrollivad. Senini on need kavad osutunud väga tulemuslikuks.

Kui tegevuskava rakendamine ei osutu tulemuslikuks, võib ELi eelarve kaitsmiseks makseid vähendada või need peatada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

maaelu arengu puhul komisjonil:

- **2. soovitus:** võtta asjakohaseid meetmeid tagamaks, et liikmesriikide tegevuskavad sisaldavad parandusmeetmeid vigade kõige sagedasemate põhjuste käsitlemiseks;

- **3. soovitus:** vaadata üle oma maaelu arengu vastavusauditite strateegia, et kindlaks teha, kas mingis piirkonnas (piirkondlike kavadega liikmesriikide puhul) leitud süsteemide vead esinevad ka teistes piirkondades, eriti seoses investeerimismeetmetega;

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on soovituslega nõus. Komisjon töötab koos liikmesriikidega innukalt selle nimel, et teha kindlaks ja kõrvaldada poliitika rakendamisel esinevate vigade põhjused. See töö jätkub, et tegelda edasi kindlaks tehtud vajakajäämistega, sh kontrollikoja avastatud puudustega.

Veamäärasid käsitlevate tegevuskavade seotud järelmeetmete võtmisel 2014. aastal juba paluti kõikidel liikmesriikidel siduda tegevuskavad ja leevendavad meetmed erinevate komisjoni või kontrollikoja edastatud audititulemustega.

Komisjon pöörab sellele küsimusele erilist tähelepanu kõikidel igaaastastel läbivaatamiskoosolekutel, mis toimuvad korraldusasutuste osalusel, ja kõikides järelevalvekomisjonides, mis tegutsevad korraldusasutuste osalusel, pannes rõhku tegevuskavade täielikkusele ja tõhususele.

Kasutusele on võetud uus IT seirevahend, mille abil jälgitakse vajalike parandusmeetmete rakendamist.

Komisjon on soovituslega nõus.

Komisjon laiendab oma auditi ulatust maaelu arengule. See hõlmab kontrolli, kas ühes piirkonnas või meetmes leitud puudusi võib esineda ka muudes piirkondades/meetmetes.

Komisjon tugedab ka välisaudiitorite kasutamist konkreetsetes küsimustes.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

ning nii EAGFi kui maaelu arengu puhul komisjonil:

- **4. soovitus:** tagada, et sertifitseerimisasutused rakendavad uut tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta kindluse andmise menetlust (mis on alates eelarveaastast 2015 kohustuslik) korrektselt ja et see annab veamäära kohta usaldusväärset teavet, millele oleks võimalik tugineda.

7.78. Lisaks soovitab kontrollikoda kalanduse valdkonnas komisjonil:

- **5. soovitus:** tagada, et liikmesriikide auditeerimisasutused täidavad oma ülesandeid põhjalikumalt, eelkõige tehes nõutavaid kohapealseid kontrolle, rakendades kvaliteedikontrolli menetlusi ja parandades auditite dokumentatsiooni.

Komisjon on soovitusega nõus.

Koostatud on sertifitseerimisasutuste uut rolli käsitlevad üksikasjalikud suunised ning neid arutati 2013. ja 2014. aastal.

Komisjon jälgib hoolikalt nende rakendamist. Seoses sellega korraldatakse kaks korda aastas makse- ja sertifitseerimisasutuste osalemisel eksperdirühmade koosolekuid, kus selgitatakse seaduslikkuse ja korrektsusega seotud töö praktilisi küsimusi.

Liikmesriikidesse tehakse korrapäraselt kontrollkäike, et vaadata läbi sertifitseerimisasutuste töömeetodid seoses tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega.

Sertifitseerimisasutuste esindajaid kutsutakse koolituse eesmärgil osalema korrapärasel vastavusaudititel.

Komisjon nõustub soovitusega, kuid rõhutab, et sertifitseerimisasutustes toimub pidev õppimine ning alates 2015. aastast käsitletakse tehtud edusamme iga-aastastes tegevusaruannetes.

Komisjon nõustub soovitusega ja leiab, et seda rakendatakse käimasoleva auditeerimistööga ja vajaduse korral juhendamise, ning võtab halduskoostöö raames vajalikud sammud, et aidata liikmesriikide auditeerimisasutustel oma ülesandeid tulemuslikult täita.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.OSA. MAAELU ARENGU TULEMUSLIKKUSEGA SEOTUD KÜSIMUSED***Projektide tulemuslikkuse hindamine***

7.79. Kontrollikoda leidis oma 2013. aasta aastaaruandes, et koostöös liikmesriikidega hallatavate projektide valimisel, mis on liikmesriikide ülesanne, on keskendutud kõigepealt olemasolevate ELi vahendite ärakasutamisele, seejärel eeskirjade järgimisele ning alles kõige lõpuks (ja vaid piiratud määral) nende vahendite kavandatud tulemuslikkusele⁽⁵⁶⁾. Sel aastal kontrollis kontrollikoda osana katseprojektist lisaks tehingute korrektsuse kontrollimisele ka mõningaid tulemuslikkusega seotud küsimusi.

7.80. Katseprojekti jaoks valis kontrollikoda välja üksnes need projektid, mille puhul on tulemuslikkuse aspektide arvestamine põhjendatud. Seetõttu keskendus kontrollikoda 162st maaelu arengu tehingust neile 71 projektile, mis hõlmasid investeeringuid materiaalsesse varasse. 71 projektist 42 viidi auditikülastuse toimumise ajal lõpule. Lisaks tehingute korrektsuse kontrollimisele hindas kontrollikoda ka nende säästlikkust ja mõjusust, testides iga projekti tulemuskriteeriumide täitmist.

7.81. Kontrollikoda kontrollis lõpetatud projektide puhul, kas investeering on tehtud plaanipäraselt⁽⁵⁷⁾. Enamik projekte täitis selle kriteeriumi (93 %). Projektide puhul üldiselt tuvastas kontrollikoda aga järgmised tulemuslikkusega seotud põhiprobleemid:

- puudused meetmete suunamisel ja projektide valimisel;
- ebapiisavad tõendid kulude mõistlikkuse kohta.

⁽⁵⁶⁾ 2013. aasta aastaaruande punkt 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Tulemuskriteerium „Kohapealne kontroll näitab, et projekti väljund saavutati plaanipäraselt” loeti täidetuks, kui projekti väljund saavutati vastavalt ettenähtule. Kriteeriumit ei loetud täidetuks, kui projekt ei olnud (või oli ainult osaliselt) lõpuleviidud, ilma et seda oleks nõuetekohaselt põhjendatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Puudused meetmete suunamisel ja projektide valimisel

7.82. Kontrollikoda kontrollis, kas toetus oli suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis väljendavad kindlakstehtud struktuurilisi ja territoriaalseid vajadusi ning struktuurilist halvemust⁽⁵⁸⁾. Seda kriteeriumit ei täitnud 21 % auditeeritud investimisprojektidest. Samuti kontrollis kontrollikoda, kas projekt oli valitud läbipaistva menetluse käigus vastavalt asjakohaste valikukriteeriumide alusel järjestatud paremusele⁽⁵⁹⁾. Seda kriteeriumit ei täitnud 51 % auditeeritud investimisprojektidest.

7.83. Kontrollikoja hinnangul olid meetmete suunamine ja valikumenetlused ebapiisavad. Enamikul juhtudel ei tulnud makseasutustel rakendada ranget suunamise ja valiku menetlust. Neile esitatud projektide jaoks oli vahendeid piisavalt. Seega puudus makseasutustel stiimul, et olemasolevat eelarvet tulemuskriteeriumide rakendamise läbi alakasutada. Leiti ainult üks hea tava juhtum. Näited on toodud selgituses 7.10. Kontrollikoda on maaelu arengu investeeringute ebapiisavat suunamist käsitlenud mitmes hiljutises eriaruandes⁽⁶⁰⁾.

7.82. Seda küsimust on käsitletud valikukriteeriume käsitlevates suunistes programmitöö perioodiks 2014–2020, mille kohaselt tuleb tagada projektide järjestamine ja miinimumkünnis. Näitena on esitatud ka halbu tavaid, millest vähesed on võetud kontrollikoja aruannetest.

⁽⁵⁸⁾ Kriteerium loeti täidetuks, kui eesmärgid olid selgelt määratletud ning meetme toetuskõlblikkuse tingimuste ja valikukriteeriumidega suunati toetus teatud toetusesaajatele või geograafilistele piirkondadele kooskõlas maaelu arengukavas kindlakstehtud tegelike vajadustega.

⁽⁵⁹⁾ Kriteerium loeti täidetuks, kui kasutati konkurentsil põhinevat valikumenetlust, mis oli korrektselt dokumenteeritud, ja kui valikukriteeriumid põhinesid võrreldaval paremusel ning olid seotud meetmete asjakohaselt järjestatud eesmärkidega.

⁽⁶⁰⁾ Vt nt eriaruanne nr 8/2012 „Põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetuse suunamine”, eriaruanne nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?” ja eriaruanne nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.10. Suunamise ja valimise hea ja halva tava näited

Madalmaades algatati teadmiste jagamise allmeetme raames 3,6 miljoni euro suuruse eelarvega projektikonkurss. 40 toetuskõlblikku taotlust hindas neli sõltumatut eksperti, kes andsid projektidele punkte teatud valikukriteeriumide alusel. Seejärel kasutati projektide järjestamiseks kaalutud punktsüsteemi. Heaks kiideti üksnes 13 kõige rohkem punkte saanud projekti koguväärtuses 2,9 miljonit eurot – ülejäänud projektidest saadavat kasu peeti võrreldes nende maksumusega ebapiisavaks. Kontrollikoja hinnangul on siin tegemist hea tava näitega, sest vahendite ärakasutamisele eelistati usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimist, mida näitab asjaolu, et ülejäänud eelarvet ei kasutatud toetuskõlblike, kuid vähem tulemuslike projektide rahastamiseks.

Bulgaarias ei olnud meetme „Põllumajandus- ja metsandustoodetele lisaväärtuse andmine” toetus suunatud, sest kõik vähem kui 750 töötajaga või alla 200 miljoni euro suuruse aastakäibega ettevõtted olid toetuskõlblikud. Lisaks ei kasutatud toetuse suunamiseks valikukriteeriume, ehkki need olid määratletud, sest olemasolevast eelarvest piisas kõigi toetuskõlblike projektide rahastamiseks.

Kontrollikoda leidis veel 20 juhtumit, kus valikukriteeriume ei kasutatud, sest kõigi toetuskõlblike projektide rahastamiseks olid olemas piisavad vahendid. Kõigil juhtudel tasuti 2014. aasta kulud perioodiks 2007–2013 kasutada olnud eelarvest. Selline olukord võib tekkida, kui eelarve ületab tegelikud vajadused.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.10. Suunamise ja valimise hea ja halva tava näited

Korraldusasutuste valitud projektid peavad kaasa aitama poliitikaeesmärkide saavutamisele. Maaelu arengu programmides määratakse õigusraamistiku piires kindlaks tegevuse toetuskõlblikkus (meetmete esimene suunamine) ja kehtestatakse valikukriteeriumide põhimõtted (meetmete teine suunamine), seejärel täpsustatakse neid järelevalvekomisjonis (meetmete kolmas suunamine) ja lõpuks, kui järgitakse komisjoni nõudmisi, siis järjestatakse projektid, jättes välja need, mis ei ületa künnist. Seega hõlmab olemasolev õigusraamistik juba kõiki vajalikke elemente, millega tagatakse ELi rahaliste vahendite piisav suunamine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.84. Kontrollikoda kontrollis ka seda, kas tulemuskriteeriumid keskendusid suunamise ja valiku osana töökohtade loomisele⁽⁶¹⁾. Strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamise mõõtmiseks on kogu ELile seatud viis peamist eesmärki, millest esimene on 20–64-aastase elanikkonna 75 % suurune tööhõive aastaks 2020. Kooskõlas selle eesmärgiga teatab komisjon oma veebisaidil⁽⁶²⁾, et üks kolmest perioodi 2014–2020 ELi maaelu arengupoliitika pikaajalisest strateegilisest eesmärgist on maapiirkondade majanduse ja kogukondade tasakaalustatud territoriaalse arengu saavutamine, sealhulgas töökohtade loomine ja säilitamine. Maaelu arengu toetus keskendus ELi ühele peamisele probleemile, kui töökohtade loomine oleks üks toetuse saamise tingimusi ja/või kui projektid järjestataks vastavalt loodavate töökohtade arvule.

7.85. Kontrollikoja hinnangul oleks 34 projekti puhul olnud võimalik kasutada töökohtade loomist toetuskõlblikkuse tingimuse ja/või valikukriteeriumina. Näiteks Poola eraldas 932 miljonit eurot meetmele „Peamiste põllumajandus- ja metsandustoodete lisaväärtuse suurendamine”. Toetusesaajad võivad saada EAFRD toetust summas kuni 12,8 miljonit eurot olenemata sellest, kas töökohti luuakse juurde või mitte.

7.86. 34 investeerimisprojektist 24 puhul (70 %) ei olnud loodavate töökohtade arv aga ei toetuskõlblikkuse tingimus ega valikukriteerium. Ei leitud ühtegi juhtumit, kus eesmärgiks oleks olnud töökohtade loomine noortele.

7.84. Töökohtade loomine ei ole ainus arvesse võetav tulemusnäitaja. Samavõrd tähtis on vajadus töökohad säilitada, et peatada rahvastikukadu. Seetõttu ei saa tulemust hinnata mitte üksnes töökohtade loomise, vaid ka nende säilitamise seisukohalt. Peale selle on oluline märkida, et innovatsiooni ja tehnoloogiaga seotud tööviljakuse kasv võib avaldada negatiivset mõju töökohtade loomisele, eriti põllumajandussektoris. Et esmassektorites on tööhõive määr viimastel kümnenditel vähenenud, ei saa poliitikatulemusi asjakohaselt mõõta üksnes netomõju kaudu.

Vt ka komisjoni vastus punktile 7.86.

7.85. Töökohtade loomise näitaja tuleks uuesti määratleda, et hõlmata töökohtade säilitamist, ning piirata tuleks nende meetmete ulatust, mille tulemust saab hinnata töökohtade loomise põhjal.

Investeeringud põhivarasse (endine 1. telg) aitavad suurendada põllumajandusettevõtete elujõulisust ja konkurentsivõimet (määruse (EL) nr 1305/2013 teine prioriteet). Töökohtade loomist hõlmab peamiselt kuues prioriteet, mis edendab sotsiaalset kaasatust, vaesuse vähendamist ja majandusarengut maapiirkondades. Seetõttu ei ole sobiv hinnata projektide tulemust negatiivselt põhjusel, et kõnealust kriteeriumi ei ole valiku tegemisel arvesse võetud. Seda kriteeriumi tuleks hinnata üksnes nende projektide korral, mille puhul korraldusasutus tõepoolest otsustas seda tegevuste valikul kasutada.

Muul juhul valitseb ebakõla õigusaktidega kehtestatud maaelu arengu strateegiliste prioriteetide ning kontrollikojapoolse projektitulemuste hindamise vahel.

7.86. Komisjon märgib, et märkus töökohtade loomisele mitte-keskendumise kohta piirdub teatavate meetmetega ning nende raames üksnes konkreetset liiki projektidega ega ole täiesti asjakohane kõikide investeerimismeetmete ega projektiliikide puhul.

⁽⁶¹⁾ Kriteerium loeti täidetuks, kui loodud töökohtade arv oli projekti üheks toetuskõlblikkuse tingimuseks või valikukriteeriumiks. Töökohtade loomist noortele loeti heaks tavaks.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.87. Ainult nelja projekti puhul oli toetuse andmise tingimuseks ühe või mitme töökoha loomine. Nii oli näiteks Poolas, kus meetme „Mikroettevõtete loomise ja arendamise toetus” toetusesaaja pidi looma kaks töökohta ja need vähemalt kahe aasta jooksul säilitama. Ainult kümnel juhul oli töökohtade loomine üks valikukriteeriumidest. Nagu aga selgituses 7.10 märgitud, ei olnud sellised menetlused tavaliselt tõhusad. Lisaks oli töökoha loomise eest antavate punktide summa üldjuhul liiga väike, et projektide valimisel otsustavat rolli mängida.

Ebapiisavad tõendid kulude mõistlikkuse kohta

7.88. Kontrollikoda leidis 71 investeerimisprojektist 49 puhul (69 %) piisavaid tõendeid kulude mõistlikkuse kohta⁽⁶³⁾. 22 investeerimisprojekti puhul (31 %) see aga nii ei olnud. Selgituses 7.11 tuuakse kaks näidet investeerimisprojektidest, mille kulude mõistlikkuse kohta puudusid tõendid. Kontrollikoda avaldas hiljuti eriaruande, kus seda teemat põhjalikult käsitletakse⁽⁶⁴⁾.

KOMISJONI VASTUSED

7.87. Töökohtade loomise tõendamise nõudmine mikroettevõtelt EAFRD toetuse saamise ühe tingimusena võib olla veamääraga seoses riskantne. See paneks lisakoormuse toetusesaajatele, kes mõnel juhul ei suudaks väliste asjaolude tõttu neid töökohti luua. Peale selle tuleb meeles pidada, et mikroettevõtetele antav toetus aitab paljudel juhtudel kaasa paljude eesmärkide saavutamisele, sh mitmekesistamine, kohalik areng, innovatsioon, majandustegevuse tulemuslikkus ning põllumajandustoodetele lisandväärtuse andmine.

7.88. Komisjon on lisanud kontrollisüsteeme ja karistusi käsitlevasse juhendisse perioodiks 2014–2020 kontrollikoja koostatud kontrollnimekirja kulude mõistlikkuse hindamiseks ja lisanud selle eriaruande 22/2014. Makse- ja korraldusasutustele korraldati 17. märtsil 2015 Brüsselis EAFRD raames erikoolitus, mis käsitles kulude mõistlikkust ja riigihankeid. Üritusel oli esindatud ka kontrollikoda.

⁽⁶³⁾ Tulemuskriteerium „Kulude mõistlikkus on tõendatud” loeti täidetuks, kui kasutati konkurentsil põhinevat hankemenetlust ning valik tehti madalaima hinna või majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel, või kui kasutati usaldusväärseid võrdluskulusid.

⁽⁶⁴⁾ Vt eriaruanne nr 22/2014 „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.11. Näited tõendite puudumisest kulude mõistlikkuse kohta

Portugal kasutab meetme „Loodusõnnetuste poolt kahjustatud metsandusliku tootmispotentsiaali taastamine ning asjakohaste ennetusmeetmete kasutuselevõtmine” puhul võrdluskulusid. Ühes investeerimisprojekti kasutati taimestiku ohjamise puhul kuut võrdluskulude määra, alates ca 47 eurost kuni 1 138 euron hektari kohta, olenevalt metsatööde liigist ja maatüki omadustest (kalle, taimkate). Auditeeritud projekti kulumäärad ulatusid 232 eurost kuni 1 138 euron hektari kohta. Kontrollikoda leidis, et makseasutus ei olnud mingil viisil kulude mõistlikkust kontrollinud. Eelkõige jäeti kontrollimata maatüki omadused, mistõttu polnud võimalik otsustada, kas metsatööde hind ühe hektari kohta oli mõistlik.

Madalmaades hindas meetme „Põllumajanduse ja metsandusega tegelevate inimeste kutseõpe” projekte enne heakskiitmist hindamiskomisjon. Ühe meetme raames auditeeritud projekti suhtes teatas komisjon, et peab seda projekti sisu ja võimalikke tulemusi arvestades kulukaks. Makseasutus selle küsimusega ei tegelenud. Kontrollikoda ei leidnud mingeid tõendeid selle kohta, et makseasutus oleks kulude mõistlikkust kontrollinud.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.11. Näited tõendite puudumisest kulude põhjendatuse kohta

Vt komisjoni vastus punktile 7.34.

Järeldus

7.89. Kontrollikoda leidis maaelu arengu investeerimisprojektide tulemuslikkuse aspektide läbivaatamisel puudusi projektide suunamises, samuti puudusid tõendid kulude mõistlikkuse kohta. See kinnitab kontrollikoja mitmetes eriaruannetes toodud järeldusi ja näitab, et probleemid püsivad endiselt.

7.89. Komisjon on parandanud liikmesriikidele programmitöö perioodiks 2014–2020 esitatud suuniseid, mis hõlmab paremat suunamist ja projektide valimist ning seda, kuidas hinnata kulude mõistlikkust. Uute juhendite mõju võib seetõttu oodata alles uue põlvkonna maaelu arengu programmide rakendamisel.

LISA 7.1

LOODUSVARADE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2014	2013 ⁽¹⁾
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Põllumajandus: turg ja otsetoetused	183	180
Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus	176	171
Tehingud kokku. Loodusvarad	359	351
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär: turg ja otsetoetused	2,9 %	3,6 %
Hinnanguline veamäär: maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus	6,2 %	7,0 %
Hinnanguline veamäär: loodusvarad	3,6 %	4,4 %
Ülemine veapiir	4,6 %	
Alumine veapiir	2,7 %	

Alumine ja ülemine veapiir kuluvaldkonnas põllumajandus: turg ja otsetoetused on 2,6 ja 6,8 %.

Alumine ja ülemine veapiir kuluvaldkonnas maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus on 3,2 ja 9,3 %.

⁽¹⁾ 2013. aasta arvanded on aastaaruande 2014 ülesehitusega sobitamiseks ümber arvutatud ja võimaldavad seeläbi neid kahte aastat võrrelda. 1. peatüki **joonis 1.3** näitab, kuidas 2013. aasta tulemused on vastavalt 2014. aasta aastaaruande ülesehitusele ümber klassifitseeritud.

LISA 7.2

LOODUSVARADE VALDKONNA VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	3.37. Kontrollimise ning 2012. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda komisjonil ja liikmesriikidel suurendada ja kiirendada meetmete võtmist, tagamaks et:							
	1. soovitus: registreerida LPISis korrektselt maa, eriti püsilikarjamaade toetuskõlblikkus, eriti juhtudel, kui maa on osaliselt või täielikult kaetud kivide, põõsaste, tiheda metsa või puhmastega või kui maa on olnud mitu aastat harimata.		X					
	2. soovitus: võtta viivitamatuid parandusmeetmeid, kui haldus- ja kontrollisüsteemides ja/või IACSi andmebaasides leitakse puudusi või vananenud teavet.	X						
	3. soovitus: tagada, et makseid tehakse kontrollitulemuste põhjal ning et kohapealsete kontrollide kvaliteet on küllaldane toetuskõlbliku ala usaldusväärseks mõõtmiseks.	X						
	4. soovitus: makseasutuste direktorite ja sertifitseerimisasutuste kinnituste ja avalduste aluseks oleva töö ülesehitus ja kvaliteet peaks andma usaldusväärse baasi alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse hindamiseks.		X					
	4.44. Käesoleva kontrollimise ning 2012. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda maaelu arengu valdkonnas järgmist:							
	1. soovitus: liikmesriigid peaksid parandama oma olemasolevate halduskontrollide läbiviimist kogu makseasutustele kättesaadava asjakohase teabe kasutamise, sest nii on suurem võimalus avastada ja parandada valdav osa vigadest.		X					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	2. soovitus: komisjon peaks tagama selle, et asjakohaseid meetmeid võetakse kõigi juhtumite puhul, kus kontrollikoda vigu leidis.	X						
	3. soovitus: komisjon peaks põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruandes rakendama sama lähenemisi EAFRD suhtes mis tootmiskohustusega sidumata pindalapõhise toetuse suhtes, mille puhul võtab komisjon iga makseasutuse veamäära hindamisel arvesse enda vastavusauditi tulemusi.	X						
	ÜPP suhtes tervikuna:			X				
	4. soovitus: komisjon peaks tagama oma vastavusauditi piisava katvuse.							
	5. soovitus: komisjon peaks kõrvaldama oma vastavusauditi tuvastatud puudused ja lahendada vastavuse kontrollis tervikuna esinevate pikkade viivituste püsiva probleemi.		X					
	6. soovitus: komisjon peaks parandama finantskorrektsioonide määramise meetodit, et rikkumiste laadi ja raskusastet paremini arvesse võtta.	X						
	4.45. Tervishoiu ja tarbijakaitse valdkonnas esitab kontrollikoda järgmised soovitusd:							
	7. soovitus: komisjon peaks kõrvaldama hanke- ja toetuslepingute süsteemides tuvastatud puudused.	X						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	3.45 Kontrollimise ning 2011. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda võtta komisjonil ja liikmesriikidel praegusel programmitöö perioodil asjakohaseid meetmeid, tagamaks et:							
	1. soovitus: piisikarjamaade abikõlblikkus oleks korralikult hinnatud, eriti juhtudel, kui nad on osaliselt kaetud põõsaste, puhmaste, tiheda metsa või kividega.			X				
	3. soovitus: kohapealsete kontrollide kvaliteet oleks kiitlaldane abikõlbliku ala usaldusväärseks mõõtmiseks.		X					
	4. soovitus: sertifitseerimisasutuste tehtava töö ülesehitus ja kvaliteet annaks usaldusväärse hinnangu makseasutuste tegevuse seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.			X				
	4.53. Tuleb märkida, et endiselt kehtib kontrollikoja soovitus maaelu arengu valdkonna eeskirju ja tingimusi veelgi lihtsustada.			X				
	4.54. Käesoleva kontrollimise ning 2011. aasta leidude ja kokkuvõtete põhjal soovitab kontrollikoda maaelu arengu valdkonna jaoks käesoleval programmitöö perioodil järgmist:							
	1. soovitus: liikmesriigid peaksid halduskontrollide ja paikvaatluste tegemisel olema rangemad, et vähendada abikõlbmatute kulude ELile deklareerimise ohtu.			X				

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	2. soovitus: komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama, et kehtivaid eeskirju paremini jõustataks seoses: — riigihanke- ja käibemaksueeskirjadega, kui toetuse-saajateks on avaliku sektori asutused; — põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustuste ja põllumajandusettevõtete moderniseerimise abikõlblikkuseeskirjadega.			X				
	3. soovitus: komisjon peaks analüüsima olulise veamäära põhjuseid.	X						
	5. soovitus: komisjon peaks sertifitseerimisasutustele mõeldud juhiseid täiendama nõudega, mille kohaselt sertifitseerimisasutused oleksid kohustatud oma auditi-strateegias ja aruannetes kasutama komisjoni ja kontrollikoja varasemate auditite leide.			X				
	6. soovitus: nõuetele vastavuse valdkonnas peaksid liikmesriigid tagama loomade identifitseerimise ja registreerimise nõuete täitmise ning parandama kontrollide ajalist jaotust nii, et kõik nõuded saaksid asjakohaselt kontrollitud.			X				
	4.55. Keskonna, kalanduse ja merenduse ning tervise- ja tarbijakaitse poliitikavaldkondadega seoses soovitab kontrollikoda, et komisjon parandaks väljaspool ELi asuvate riikidega sõlmitud partnerluslepingute alusel piitunud kalakoguste järelevalvet.			X				

8. PEATÜKK

Globaalne Euroopa

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	8.1–8.10
Rubriigi „Globaalne Euroopa” erijooned	8.2–8.9
Auditi ulatus ja lähenemisviis	8.10
Tehingute korrektsus	8.11–8.21
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	8.22–8.25
EuropeAid	8.22–8.23
Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat	8.24–8.25
Järeldus ja soovitused	8.26–8.31
Järeldus 2014. aasta kohta	8.26–8.27
Soovitused	8.28–8.31

Lisa 8.1. Rubriigi „Globaalne Euroopa” tehingute testimise tulemused

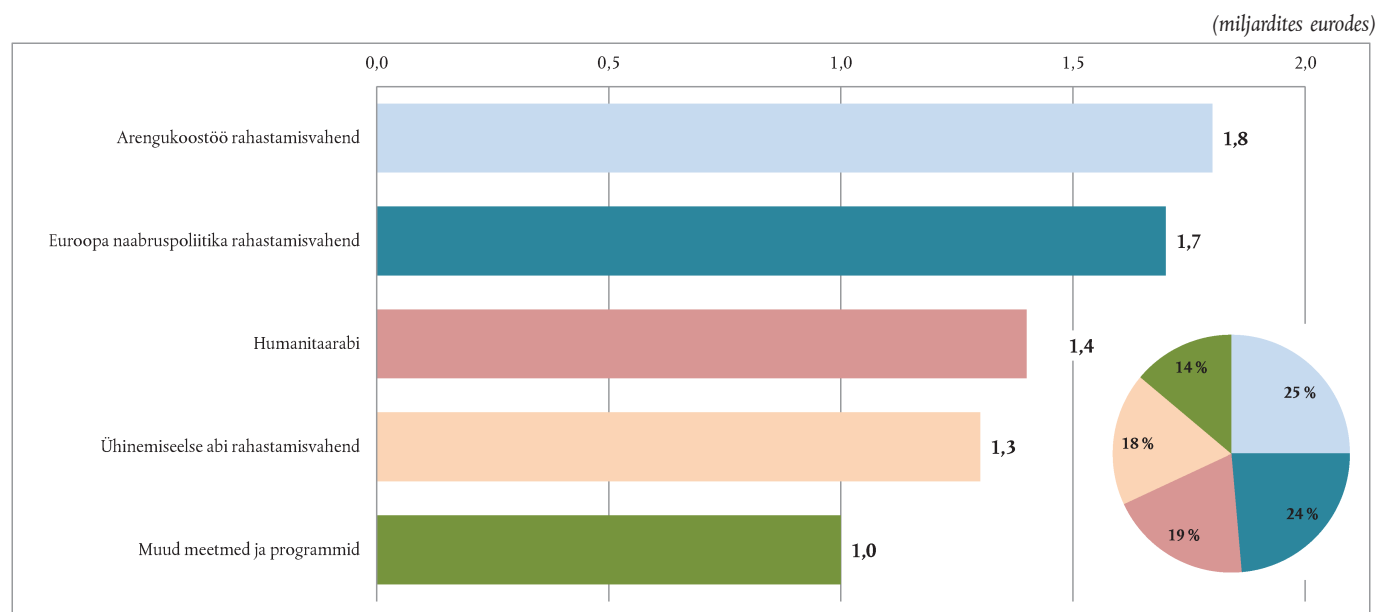
Lisa 8.2. Rubriigi „Globaalne Euroopa” kohta varem esitatud soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

8.1. Käesolevas peatükis esitatakse rubriigi „Globaalne Euroopa” erihinnanguga seotud leiud. Sellel peatükil on laiem ulatus kui välissuhteid, välisabi ja laienemist puudutaval endisel 7. peatükil,⁽¹⁾ kuna see sisaldab ka regionaalpoliitika kulutusi (300 miljonit eurot), maaelu arengu kulutusi (150 miljonit eurot) ning teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade kulutusi (100 miljonit eurot). 2014. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **joonisel 8.1**.

Joonis 8.1. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 4 – Globaalne Euroopa



Aasta maksed kokku:	7,2
— tegevuskulud	6,0
— eelarvetoetus	0,9
— halduskulud	0,3
- ettemaksed ⁽¹⁾	4,3
+ ettemaksete tasaarvestused	4,5

Auditeeritud andmekogum kokku	7,4

⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2014. aasta esialgne konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

⁽¹⁾ Üldise sissejuhatuse punktis 0.7 selgitatakse kontrollikoja aastaaruande uut ülesehitust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Rubriigi „Globaalne Euroopa” erijooned

8.2. Rubriik hõlmab tervet ELi eelarvest rahastatavat välistegevuse (välispoliitika) valdkonda. Rubriigi „Globaalne Euroopa” maksete summa oli 2014. aastal 7,2 miljardit eurot ja neid tehti mitmete vahendite kaudu. Arengukoostöö rahastamisvahend, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend, ühinemiseelse abi rahastamisvahend ja humanitaarabi moodustavad üle 86 % sellest mitmeaastase finantsraamistiku rubriigist.

8.3. Arengukoostöö puhul on ELi põhieesmärk vaesuse vähendamine ja pikemas perspektiivis selle kaotamine⁽²⁾. Naabruspoliitikaga toetatakse neid partnereid, kes teevad demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste edendamise nimel reforme, aidatakse kaasa nende kaasavale majandusarengule ning edendatakse valitsustega suhete arendamise kõrval partnerlust ühiskondadega. Ühinemiseelse abi eesmärk on aidata kandidaatriikidel ning võimalikel tulevastel kandidaatriikidel austada selliseid väärtusi, nagu inimväärikus, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriigi põhimõte ja inimõigused. Humanitaarabiga antakse sündmusekohast ja hädaabi ning pakutakse kaitset loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste tõttu kannatanud inimestele kolmandates riikides.

8.4. Kõige tähtsamad välistegevuse eelarve täitmise peadirektoraadid on rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat (EuropeAid), välispoliitika vahendite talitus, Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (endine laienemise peadirektoraat) ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat.

8.5. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi „Globaalne Euroopa” kulutusi tehakse mitmesuguste koostöövahendite ja abi andmise viiside kaudu⁽³⁾ enam kui 150 riigis. Eeskirjad ja menetluskord, sealhulgas hangete läbiviimise ja lepingute sõlmimise aspektid, on sageli keerulised.

⁽²⁾ Põhineb Lissaboni lepingul ja 2005. aasta Euroopa arengukonsensusel.

⁽³⁾ Välistegevuse raames võib eelkõige rahastada hankelepinguid ja toetusi, kaasa arvatud intressitoetusi, samuti erilaene, laenu tagatise ja finantsabi, eelarvetoetusi ja muid eelarvelise abi erivorme.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.6. Kahes valdkonnas piirab rahastamisvahendite ja maksetingimuste olemus vigade ohtu tehingutes. Nendeks valdkondadeks on eelarvetoetus⁽⁴⁾ ja ELi toetus mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid,⁽⁵⁾ nagu ÜRO.

8.7. Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarve või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks. Kontrollikoda uuris, kas komisjon on täitnud asjaomasele partnerriigile antava eelarvetoetuse maksete eritingimused ja on tõendanud üldiste rahastamiskõlblikkuse tingimuste (näiteks edusammud avaliku sektori finantsjuhtimises) täitmist.

8.8. Õigussätted jätavad aga palju ruumi tõlgendamiseks ja komisjonil on üsna suur otsustusõigus selle üle, kas üldtingimused on täidetud. Kontrollikoda ei saa korrektsuse auditis minna partnerriigile toetuse maksmise etapist kaugemale. Ülekantud summad liidetakse toetust saava riigi eelarvevahenditega. Võimalikud puudused riigi finantsjuhtimises ei avaldu vigadena kontrollikoja korrektsuse auditis.

8.9. Kui komisjoni panusele mitme rahastajaga projektidesse lisanduvad teiste rahastajate panused ja see ei ole ette nähtud kindlaksmääratud rahastamiskõblikele kuluartiklitele, eeldab komisjon, et kulud on kooskõlas ELi rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega, kui rahastamise kogusumma sisaldab ELi osaluse katmiseks piisavalt rahastamiskõblike kulusid. Komisjon nimetab seda eeldavaks lähenemisviisiks. Komisjoni kasutatav eeldatav lähenemisviis piirab audiitorite tööd, kui teistelt rahastajatelt on saadud märkimisväärne osamakse, mida komisjon peab piisavaks, et katta kontrollikoja tuvastatud rahastamiskõlbmatud kulud.

⁽⁴⁾ 2014. aastal üldeelarvest makstud eelarvetoetuse maht oli 850 miljonit eurot.

⁽⁵⁾ 2014. aastal üldeelarvest tehti rahvusvahelistele organisatsioonidele makseid summas 1 640 miljonit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Auditi ulatus ja lähenemisviis

8.10. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki **lisa 1.1 teises osas**. Rubriigi „Globaalne Euroopa” auditi puhul tuleb märkida järgmiseid asjaolusid:

- a) auditi raames kontrolliti valimit, kuhu kuulus 172 tehingut, nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7. Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi valdkonna kõikide tehingute suhtes. 2014. aastal moodustati valim 11s toetust saanud riigis⁽⁶⁾ asuvate ELi delegatsioonide heakskiidetud 122 tehingust ja komisjoni peakorteri heakskiidetud 50 tehingust;
- b) aasta tegevusaruannete hindamine hõlmas EuropeAidi ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi aruandeid.

TEHINGUTE KORREKTSUS

8.11. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 8.1**. 172st auditeeritud tehingust oli vigadest mõjutatud 43 (25 %). Kvantifitseeritud 28 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Kui punktides 8.6–8.9 nimetatud eelarvetoetus ja mitme rahastajaga tehingud auditi valimist välja jätta, on hinnanguline veamäär 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. Seitsme kvantifitseeritava vea puhul oli komisjonil küllalt teavet,⁽⁹⁾ et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude heakskiitmist. Kui kogu seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks käesoleva peatüki hinnanguline veamäär olnud 0,2 protsendipunkti väiksem. Viies muus tehingus leidis kontrollikoda vigu, mida toetusesaajaid kontrollinud audiitorid ei olnud avastanud.

8.14. **Joonis 8.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras.

8.11. Ühisvastus punktidele 8.11–8.20.

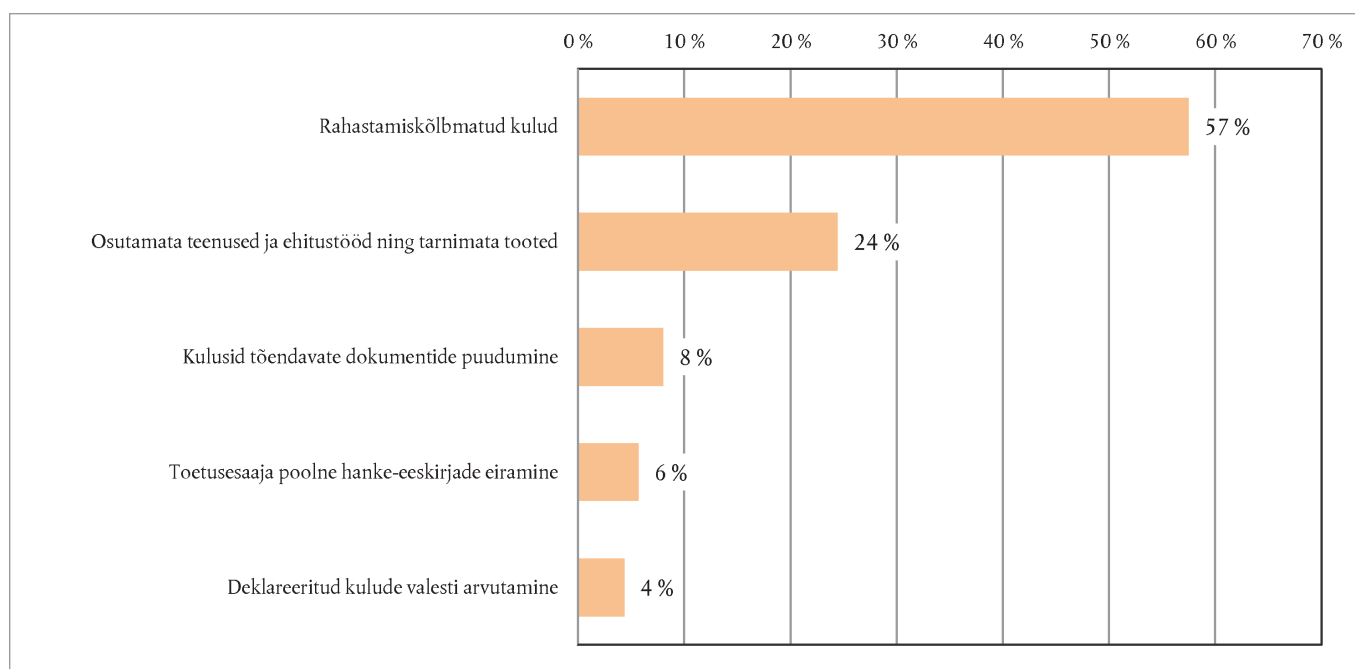
Komisjoni kontrollid on üles ehitatud selliselt, et vigade tuvastamine ja parandamine järelaudite abil (pärast lõppmakseid) on endiselt võimalik. Ulatuslikku järelaudite programmi kavandavad ja rakendavad välisabiga tegelevad peadirektoraadid igal aastal, kasutades selleks ametlikku riskihindamismenetlust.

⁽⁶⁾ Belize, Bosnia ja Hertsegoviina, Colombia, Jamaica, Laos, Moldova, Niger, Palestiina, Serbia, Tai ja Tuneesia.

⁽⁷⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 0,9 % ja 4,4 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir). 129 tehingut, alumine veapiir 1,3 % ja ülemine veapiir 6,0 %, 95 % suuruse kindlusega.

⁽⁹⁾ Tuginedes täiendavatele dokumentidele ja kohustuslikele kontrollidele.

Joonis 8.2. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.15. Kõige olulisem vealiik (28st juhust 14), mis moodustab hinnangulisest veamäärast 57 %, on seotud rahastamiskõlbmatute kuludega. Need kulud hõlmavad lepinguväliste tegevustega seotud või rahastamiskõlblikkuse perioodi väliselt tehtud kulusid, rahastamiskõlbmatuid makse ja ekslikult otseste kuludena kajastatud kaudseid kulusid (vt selgituses 8.1 toodud näide). Kõigil nimetatud juhtudel on tegemist toetuslepingute või rahvusvaheliste organisatsioonide poolt täidetavate lepingutega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 8.1. Rahastamiskõlbmatud kulud*EuropeAid – Laos*

Komisjon sõlmis ühe Laose riikliku ettevõtjaga 150 000 euro suuruse toetuslepingu, mille üldine eesmärk oli ohualase koolituse abil lõhkemata lahingumoonna ohvrite vähendamine. Lepingu täitmise periood algas jaanuaris 2009. Kohapealsetele töötajatele tehti 2008. aasta detsembri eest palgamaksed ja komisjon kiitis need heaks. Heakskiidetud kulud olid seega ülehinnatud.

8.16. 24 % hinnangulisest veamäärast hõlmas viit juhtu, kui komisjon kiitis ekslikult heaks (ja tasaarvestas) teenuste, ehitustööde ja kaupadega seotud kulud, mida ei olnud heakskiitmise ajal veel tehtud (vt selgituses 8.2 toodud näide).

Selgitus 8.2. Kandmata kulud*EuropeAid – Belize*

Komisjon sõlmis ühe Kariibi mere pangaga 6,5 miljoni euro suuruse rahalise toetuse lepingu, et luua korduvkasutatav rahastamisvahend suhkruroo taasistutamiseks Belizes. Komisjon rahastas seda tegevust täies ulatuses.

2014. aastal kiitis komisjon heaks 2,3 miljoni euro ulatuses kulusid, millest 740 000 eurot oli ette nähtud põllumajandustootjate laenulepinguteks, mille rahastamisasutus oli allkirjastanud, kuid mitte veel välja maksnud. Kogu summa kantud kuludena heakskiitmisega tasaarvestas komisjon ebakorrektselt liiga palju varasemalt makstud eelmakseid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.17. 8 % hinnangulisest veamäärast oli tingitud tõendavate dokumentide puudumisest. 4 % hinnangulisest veamäärast põhjustasid juhtumid, kus esitatud kulud olid matemaatiliste vigade või ebaõigete vahetuskursside tõttu valesti arvutatud.

8.18. 6 % hinnangulisest veamäärast oli seotud toetusesaajate poolt eeskirjadevastaselt läbi viidud hanke- või lepingu sõlmimise menetlustega (vt selgituses 8.3 toodud näide).

Selgitus 8.3. Eeskirjadevastane lepingu sõlmimise menetlus

EuropeAid – Tuneesia

Komisjon sõlmis ühe Šveitsi valitsusvälise organisatsiooniga 230 000 euro suuruse toetuslepingu, mille eesmärk oli raadioringhäälingu stabiliseerimine ja teabe levitamine laiemale kuulajaskonnale Tuneesias, kus revolutsiooni järel valmistuti üldvalimisteks.

Valitsusväline organisatsioon oli ühe teenusepakkujaga sõlminud 11 500 euro suuruse lepingu, puudusid aga tõendid sellest, et enne lepingu sõlmimist oleks võetud kolme teenusepakkuja pakkumused.

8.19. 172 tehingust 15 mõjutasid mittekvantifitseeritavad vead, mis puudutasid peamiselt juriidiliste või lepinguliste kohustuste mittetäitmist.

8.20. 20 läbivaadatud eelarvetoetuse tehingut ei sisaldanud seaduslikkuse ja korrektsusega seotud vigu.

8.21. Kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes teavitati püsi-veast, kuna laienemise peadirektoraat oli heaks kiitnud summad, mis põhinesid tema enda hinnangutel, mitte kantud, makstud ja heakskiidetud kuludel. Selliseid kirjeid tehti ka 2014. aastal (96 miljonit eurot). Laienemise peadirektoraat on valesti tehtud tasaarvestused oma 2013. ja 2014. aasta raamatupidamisaruannetes ära parandanud. Peadirektoraat on ka uuendanud oma raamatupidamise käsiraamatu juhiseid, mille kohaselt peab eelmaksete tasaarvestamine nüüdsest toimuma heakskiidetud rahastamiskõlblike kulude alusel.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 8.3. Eeskirjadevastane lepingu sõlmimise menetlus

Tegu on erandjuhtumiga, mille tingisid kiireloomulised vajadused. Kõnealusel valitsusvälisel organisatsioonil on palutud järgida tulevikus hanke-eeskirju.

8.21. 2013. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus esitatud kontrollikoja märkuste tulemusena tegi laienemise peadirektoraat (uue nimega „naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat“) oma süsteemis olulisi muudatusi, millest peetakse nüüd kinni.

Kõnealuses valdkonnas saavutatud edusammudest teatati teistele institutsioonidele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

**VALITUD SÜSTEEMIDE JA AASTA TEGEVUS-
ARUANNETE LÄBIVAATAMINE****EuropeAid**

8.22. Tehingute testimine näitas, et komisjoni eelkontrolli-süsteemidest ei ole mõnel juhul kasu olnud. Toetusesaajate määratud audiitorite poolse kulude kontrollimisega ei ole alati suudetud vigu leida. Selle tagajärjel on heaks kiidetud toetuse-saajate rahastamiskõlbmatuid kulusid.

8.23. EuropeAidi süsteemide, sh tema poolt läbi viidud allesjäänud veamäära uuringu hindamise ning EuropeAidi aasta tegevusaruande läbivaatamise üksikasjalikud tulemused on esitatud kontrollikoja aastaaruandes 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondi kohta (punktid 36–46).

Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat

8.24. Roteeruva lähenemisviisi alusel⁽¹⁰⁾ vaatas kontrolliko-da Globaalse Euroopa valdkonna raames läbi humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi aasta tegevusaruande.

8.25. Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi pea-direktor kinnitas oma eelarveaasta 2014 kinnitavas avalduses, et tal on piisav kindlus selle kohta, et kasutusel olevad kontrolli-protseduurid annavad vajaliku kindluse alustehingute seaduslik-kuse ja korrektsuse kohta ning et aruandes esitatud teave on usaldusväärne, täielik ja õige. Seda avaldust toetavad kontrolli-koja audititööl põhinevad leiud ja järeldused humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi 2014. aasta tehingute kohta.

⁽¹⁰⁾ Eelmistel aastatel vaatas kontrollikoda läbi välispoliitika vahendi-te talituse 2013. aasta tegevusaruande ja laienemise peadirekto-raadi 2012. aasta tegevusaruande.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED**Järeldus 2014. aasta kohta**

8.26. Auditi tõendusmaterjal viitab sellele, et rubriigi „Globaalne Euroopa” kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud.

8.27. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi kulude puhul näitab tehingute testimine, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 2,7 % (vt **lisa 8.1**).

Soovitused

8.28. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovitude põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisa 8.2** ⁽¹¹⁾. Aastaaruannetes 2011 ja 2012 esitas kontrollikoda kaheksa soovitust. Komisjon on täielikult ellu viinud neli, suuremas osas ellu viinud kaks ning osaliselt ellu viinud samuti kaks soovitust.

8.29. Nagu mainitud punktis 8.22, leiti 2014. aasta tehingute testimisega puudusi kulude kontrollis. See teema tõstatati juba kontrollikoja 2012. aasta aastaaruandes, milles kontrollikoda soovitas komisjonil võtta mõjusaid meetmeid, et tagada välisaudiitorite tehtava kulude kontrolli kvaliteet. Pärast seda on EuropeAid võtnud meetmeid välisauditi ja kontrolliga seotud puuduste käsitlemiseks. Nimetatud meetmete mõju on aga liiga vara hinnata, kuna osa neist on alles väljatöötamisel.

8.30. Tehingute testimise tulemused on näidanud, et osal juhtudest ei ole toetuslepingute rahastamiskõlbatute kulude ärahoidmiseks ja tuvastamiseks tehtud kontrollidest kasu olnud. Kontrollikoja aastaaruandes 2011 esitati soovitus toetuste järelevalve kohta, kuid komisjoni võetud meetmeid võib pidada vaid osaliselt elluviiduks.

8.29. Kulude kontrolli aruannete jaoks vajalike hindamistabelite väljatöötamine kulgeb oodatust aeglasemalt, sest küsimus on tegelikkuses arvatust keerukam. Tabelid peaksid valmima 2015. aasta viimaseks kvartaliks.

⁽¹¹⁾ Järelkontrolli eesmärk oli tõendada kontrollikoja soovitude põhjal parandusmeetmete võtmist ja olemasolu. Järelkontrolliga ei hinnatud parandusmeetmete elluviimise mõjusust. Mõne, veel väljatöötamisel oleva meetme tõendamist oli liiga vara teha.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.31. Käesoleva kontrolli, samuti 2014. aasta leidude ja järelduste alusel soovitab kontrollikoda komisjonile ja eriti EuropeAidile järgmist:

- **1. soovitus:** kehtestada ja rakendada sisekontrollimenetlused, mis tagavad, et eelmakseid tasaarvestatakse tegelikult kantud kulude põhjal, mis ei sisalda juriidilisi kohustusi;
- **2. soovitus:** tõhustada toetuslepingute eelkontrolle, võttes kulude tõendamise ja kohapealsete külastuste puhul kasutusele kavandatud riskipõhise planeerimise ja süstemaatilise järelkontrolli.

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon muudab rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi käsiraamatus esitatud toetuslepingute tasaarvestamise eeskirju selgemaks.

Komisjon nõustub soovitusega. Meetmete rakendamine juba käib.

LISA 8.1

RUBRIIGI „GLOBAALNE EUROOPA” TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2014	2013 ⁽¹⁾
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingute arv kokku:	172	182
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	2,7 %	2,1 %
Ülemine veapiir	4,4 %	
Alumine veapiir	0,9 %	

⁽¹⁾ 2013. aasta arvandmed on aastaaruande 2014 ülesehitusega sobitamiseks ümber arvutatud ja võimaldavad seeläbi neid kahte aastat võrrelda. 1. peatüki **joonisel 1.3** on näidatud, kuidas 2013. aasta tulemused on 2014. aasta aastaaruande põhjal ümber liigitatud.

LISA 8.2

RUBRIIGI „GLOBAALNE EUROOPA” KOHTA VAREM ESITATUD SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	1. soovitus: komisjon peaks tagama kulude õigeaegse tasaarvestamise.		X					
	2. soovitus: komisjon peaks edendama rakenduspartne-rite ja abisaajate poolset paremat dokumendihaldust.	X						
	3. soovitus: komisjon peaks parandama lepingute sõlmimise menetluste juhtimist, kehtestades selged vali- kukriteeriumid ja dokumenteerides paremini hindamis- protsessi.	X						
	4. soovitus: komisjon peaks astuma tõhusaid samme eesmärgiga suurendada välisaudiitorite läbiviidava kulude kontrolli kvaliteeti.		X					
	5. soovitus: komisjon peaks rakendama välissuhete valdkonna peadirektoratide puhul allesjäänud veamäära arvutamise järjepidevat ja kindlat metoodikat.	X						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osiselt				
2011	6. soovitus: EuropeAid, humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektooraat ja välispoliitika vahendite talitus peaksid parandama toetuslepingute järelevalvet, kasutades paremini ära kohapealseid kontrollide, et ära hoida ja avastada deklareeritud abikõlbmatuid kulusid ja/või suurendada komisjoni tellitud auditite katvust.			X				
	7. soovitus: välispoliitika vahendite talitus peaks tagama, et kõik ühise välis- ja julgeolekupoliitika missioonid akrediteeritakse nn kuue samba hindamise põhjal.			X				Tänu välispoliitika vahendite talitusele vastavad pikaajalised missioonid nüüd finantsmääruse artiklile 60. Välispoliitika vahendite talitus töötas mitmesuguste auditileidude põhjal välja tegevuskavad ja saavutas nende kohaselt kolme suurima ÜVJP missiooni vastavuse eeskirjadele. Hindamine näitas, et 2014. aasta lõpu seisuga vastas eeskirjadele ka üks keskmine missioon (EUPOL COPPS). Nendele neljale missioonile (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan ja EUPOL COPPS) kulus umbes 192 miljonit eurot ehk 61 % ÜVJP 2014. aasta eelarvest. Viienda missiooni (EUCAP Nestor) hindamine algas 2014. aastal ja viiakse lõpule 2015. aastal. Veel ühte missiooni (EUCAP Sahel Niger) hinnatakse 2015. aastal.
	8. soovitus: välispoliitika vahendite talitus peaks kiiren- dama ühise välis- ja julgeolekupoliitika vanade lepingute lõpetamist. (See on 2009. aasta soovitus 2011. aasta järelkontroll/selle ajakohastatud versioon).	X						

9. PEATÜKK

Haldus

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	9.1–9.6
Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi eritunnused	9.3–9.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	9.5–9.6
Tehingute korrektsus	9.7–9.8
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	9.9
Konkreetsed tähelepanekud institutsioonide ja asutuste kohta	9.10–9.14
Euroopa Parlament	9.11
Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	9.12
Muud institutsioonid ja asutused	9.13
Kontrollikoda	9.14
Järelalus ja soovitus	9.15–9.17
Järelalus 2014. aasta kohta	9.15
Soovitus	9.16–9.17

Lisa 9.1. Halduskulude tehingute testimise tulemused

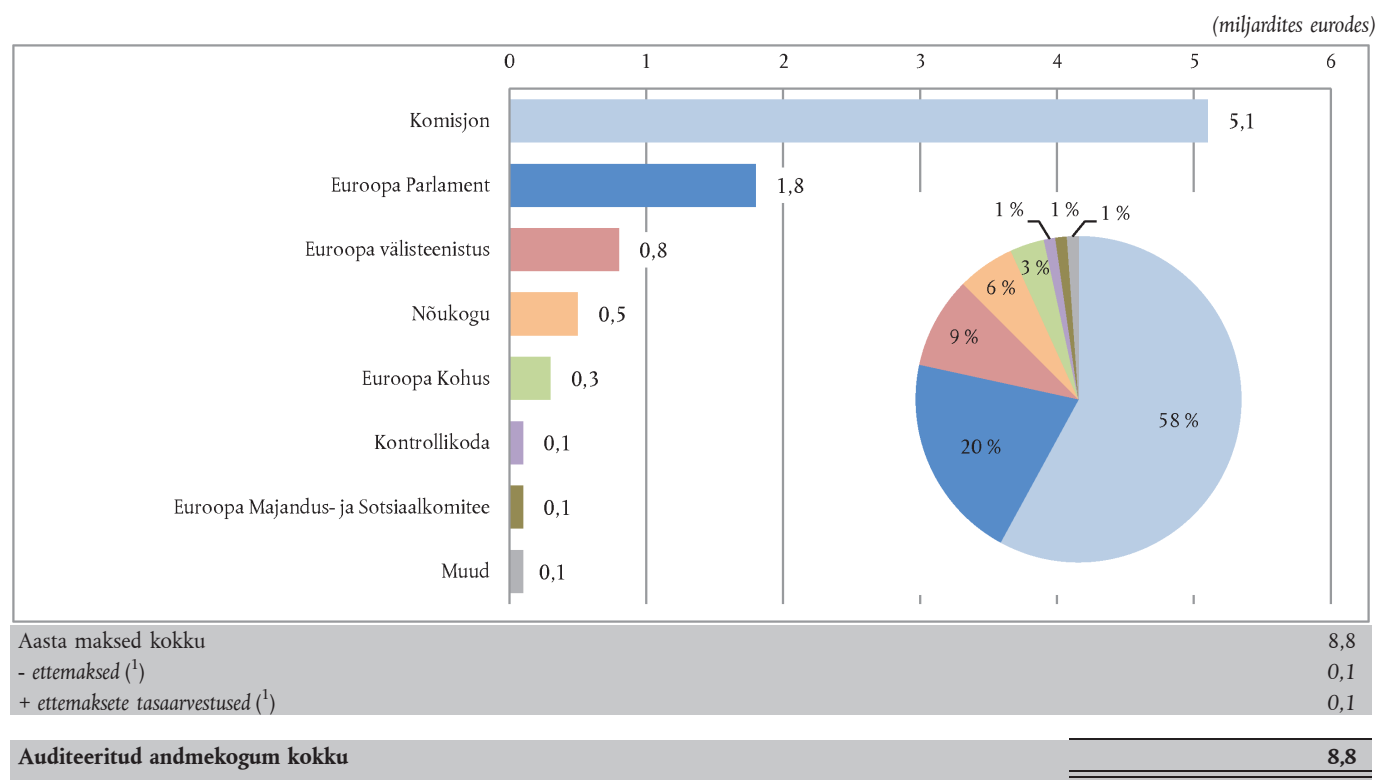
Lisa 9.2. Halduskulude kohta esitatud varasemate soovitusete põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

9.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja erihinnangu leiud halduse valdkonna kohta ⁽¹⁾. 2014. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **joonisel 9.1**.

Joonis 9.1. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 5: haldus ⁽²⁾



⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (vt **lisa 1.1** punkt 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2014. aasta esialgne konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

9.2. Eli ameteid ja muid asutusi käsitleb kontrollikoda eraldi aruannetes ⁽³⁾. Kontrollikoja volitused ei hõlma Euroopa Kesk-panga finantsauditit.

⁽¹⁾ See hõlmab kõigi Euroopa Liidu institutsioonide halduskulusid, pensione ja makseid Euroopa koolidele. Kontrollikoja iga-aastane eriaruanne Euroopa koolide kohta esitatakse Euroopa koolide kuratooriumile. Aruande koopia edastatakse Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile.

⁽²⁾ Osa halduskuludest on esitatud ka teistes mitmeaastase finantsraamistiku rubriikides. Nende rubriikide all 2014. aastal kasutatud assigneeringute kogusumma on 1,3 miljardit eurot.

⁽³⁾ Kontrollikoja iga-aastased eriaruanded ametite ja teiste asutuste kohta avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi eritunnused

9.3. Halduskulud sisaldavad peamiselt personalikulusid (palgad, pensionid ja toetused), mis moodustavad kogusummast ca 60 %, ning hoonete, seadmete, energia, side ja infotehnoloogiaga seotud kulusid.

9.4. Halduskuludega seotud põhilisteks riskideks on hanke-menetluste, lepingute täitmise, värbamise ning palkade, pensionite ja toetuste arvestamise ettenähtud menetluste mittejärgimine. Üldiselt peab kontrollikoda seda mitmeaastase finantsraamistiku rubriiki väikese riskiga valdkonnaks.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

9.5. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse **1. peatüki lisa 1.1** teises osas. Halduse valdkonna auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid:

- a) auditi raames kontrolliti 129 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7), mis koostati nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi kõikide tehingute suhtes. 2014. aastal koosnes valim 92 palga-, pensioni- ja nendega seotud toetuste ning muudest personalikulude maksest, 14 hooneid hõlmavate lepingutega seotud maksest ja 23 muude kuludega (energia, teabeedastus, infotehnoloogia jne) seotud maksest;
- b) auditi käigus vaadati läbi⁽⁴⁾ ka ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamismenetlused⁽⁵⁾ ja hankemenetlused⁽⁶⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitees, Regioonide Komitees ja Euroopa Ombudsmani juures;

⁽⁴⁾ 2012. aastal heaks kiidetud roteeruva lähenemisviisi alusel tehakse süsteemide audit igal aastal kahes või kolmes institutsioonis või asutuses. Iga institutsiooni või asutuse ja süsteemi kohta koostatakse tehingute valim.

⁽⁵⁾ 2014. aastal vaadati auditi käigus läbi 15 värbamismenetlust Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitees, 15 värbamismenetlust Regioonide Komitees ja kümme värbamismenetlust Euroopa Ombudsmani juures.

⁽⁶⁾ 2014. aastal vaadati auditi käigus läbi 15 hankemenetlust Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitees, 15 hankemenetlust Regioonide Komitees ja seitse hankemenetlust Euroopa Ombudsmani juures.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) aasta tegevusaruannete hindamise käigus kontrolliti peamiselt halduskulude eest vastutavate komisjoni peadirektooraatide ja ametite ⁽⁷⁾ ning kõikide teiste institutsioonide ja asutuste aasta tegevusaruandeid.

9.6. Kontrollikoja kulutusi auditeerib organisatsiooniväline audiitorfirma ⁽⁸⁾. Kontrollikoja 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta finantsaruannete auditeerimise tulemused on esitatud punktis 9.14.

TEHINGUTE KORREKTSUS

9.7. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 9.1**. 129 kontrollikoja auditeeritud tehingust oli vigadest mõjutatud 20 (15,5 %). Kvantifitseeritud 12 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. **Joonis 9.2** kirjeldab erinevate veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta kõige tõenäolisemas veamääras.

Joonis 9.2. Eri veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁽⁷⁾ Personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat, individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet, infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis ning informaatika peadirektoraat.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Kontrollikoja kõige tõenäolisema veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 0,1 % ja 0,9 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

VALITUD SÜSTEEMIDE JA AASTA TEGEVUS-
ARUANNETE LÄBIVAATAMINE

9.9. Kontrollikoda ei leidnud institutsioonide ja asutuste valitud süsteemides ja aasta tegevusaruannetes olulisi puudusi.

KONKREETSED TÄHELEPANEKUD INSTITUT-
SIOONIDE JA ASUTUSTE KOHTA

9.10. Kontrollikoda ei leidnud olulisi puudusi seoses Euroopa Kohtu, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsmani ja Euroopa Andmekaitseinspektori juures auditeeritud teemadega. Kontrollikoja tähelepanekud järgmiste institutsioonide ja asutuste kohta ei ole olulised halduskulude seisukohast tervikuna, kuid väärivad tähelepanu iga asjaomase institutsiooni või asutuse puhul eraldi.

Euroopa Parlament

9.11. Euroopa Parlamendi puhul auditeeritud 28 maksest üks oli seotud tegevustoetusega, mis maksti 2013. aastal ühele Euroopa poliitilisele erakonnale⁽¹⁰⁾. Kontrollikoda leidis puudusi kontrollides, mille käigus Euroopa Parlament kontrollis selle poliitilise erakonna poolt oma sidusorganisatsioonidele⁽¹¹⁾ hüvitatud kulusid, ning mõningates erakonna korraldatud hankemenetlustes (vt selgitus 9.1)⁽¹²⁾.

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTORI VASTUS

9.10. Euroopa Andmekaitseinspektor võtab kontrollikoja analüüsi teadmiseks ja parandab oma õigeaegse järelevalve ja kontrolli süsteemi veelgi.

PARLAMENDI VASTUSED

9.11. Parlament tuletab meelde, et hankemenetlused ja nendest tulenevad maksed, mida teevad Euroopa tasandi erakonnad (edaspidi „erakond”), on ainult piiratud määral võrreldavad nende hankemenetluste ja maksetega, mida teevad institutsioonide eelarvevahendite käsutajad. Kuigi parlamendi eelarvevahendite käsutaja ei mõjuta otse erakondade hankemenetlusi, pakub ta erakondadele märkimisväärset tuge. Finantstehingute eest vastutavad aga erakonnad ise.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003, 4. november 2003, Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta (ELT L 297, 15.11.2003, lk 1), mida muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1524/2007 (ELT L 343, 27.12.2007, lk 5), ja Euroopa Parlamendi juhatuse 29. märtsi 2004. aasta otsus, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 2004/2003 (Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta) rakenduseeskirjad (ELT C 112, 9.4.2011, lk 1).

⁽¹¹⁾ Sidusorganisatsioone määratletakse järgnevalt: nad peavad olema asjaomase Euroopa erakonna poolt ametlikult tunnustatud; nad peavad olema kõnealuse erakonna põhikirjas ära toodud või peab erakonna ja sidusorganisatsiooni vaheline koostöö põhinema tegelikul sõlmitud partnerlusel; erakonnad peavad sidusorganisatsioonide olemasolust teada andma toetuse taotlemisel.

⁽¹²⁾ Vt ka arvamus nr 1/2013 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist ning ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 966/2012 seoses Euroopa tasandi erakondade rahastamisega (ELT C 67, 7.3.2013, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 9.1. Puudused Euroopa Parlamendi poolsetes Euroopa tasandi poliitilistele erakondadele makstud tegevustoetuste kontrollides

Euroopa Parlament ei taganud, et poliitilise erakonna poolt liikmesorganisatsioonidele hüvitatud kulud ka tegelikult kanti. Lisaks ületati ühel juhul liikmesorganisatsioonile antava 60 000 euro suuruse finantstoetuse piirmäära ⁽¹³⁾.

Euroopa Parlament ei võtnud poliitiliste erakondade poolt sõlmitud lepingute puhul nõuetekohaste hankemenetluste tagamiseks kõiki vajalikke meetmeid. Ühe hankemenetluse puhul ei suutnud üks poliitiline erakond täielikult tõestada, et lepingu aluseks olev pakkumus oli majanduslikult soodsaim. Ühel teisel juhul puudusid dokumentaalsed tõendid selle kohta, et leping sõlmiti hankemenetluse tulemusena.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

9.12. Kontrollikoda leidis 15 läbivaadatud hankemenetlusest puudusi neljas. Kolmel juhul ei hinnanud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee nõuetekohaselt seda, kas pakkumused olid ettenähtud kirjeldusega kooskõlas, ja tegi pakkujate pakkumuste hindamisel arvutusvigu. Neljandal juhul ei kohaldanud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee lepingu sõlmimise puhul nõuetekohaselt kõrvalejätamise kriteeriume.

PARLAMENDI VASTUSED

Punkt 9.1. Puudused Euroopa tasandi erakondadele makstud tegevustoetuste Euroopa Parlamendi poolses kontrollis

Erakondadega seotud organisatsioonide finantstoetustele kehtestatud 60 000 euro suuruse piirmäära ületamist aktsepteeriti üksnes eelarveaastal 2013, sest tegemist oli üleminekuperioodiga – finantsmäärus oli just jõustunud ning kolmandate osapoolte rahalise toetuse eeskirjade tõlgendus ühtlustus alles aasta jooksul. Alates 2014. aastast ei ole piirmäära ületanud kulud enam rahastamiskõlblikud. Kontrollikoja esmaste märkuste põhjal täpsustas parlament erakondadega seotud organisatsioonide rahalise toetuse tingimusi ning hankemenetlustega seotud nõudeid uues, läbivaadatud juhises Euroopa Parlamendi tegevustoetuste andmise kohta Euroopa tasandi erakondadele ja sihtasutustele (1. juuni 2015). Täiendavad täpsustused esitatakse Euroopa Parlamendi juhatusle heakskiitmiseks erakondade ja sihtasutuste 2014. aasta kontode sulgemise menetluse käigus.

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE
VASTUS

9.12 Viidatud puudused olid enamasti formaalset laadi ja, välja arvatud kahel juhul, ei mõjutanud hankemenetluse tulemust. Kontrollikoja märkused puudutavad muude EMSK direktoraatide, mitte logistikadirektoraadi antud hankelepinguid (logistikadirektoraat on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel ja Regioonide Komiteel ühine ning on juba palju aastaid kasutanud eriteenust, milleks on finantsjuhtimises osalejate abistamine hankemenetlustel). EMSK lõi hiljuti samalaadse tugiteenuste talituse riigihangete jaoks, mis abistab teisi direktoraate peale logistikadirektoraadi. Kõnealuses talituses töötab nüüd kaks ametnikku ja see toimib täielikult.

⁽¹³⁾ Komisjoni 29. oktoobri 2012. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 1268/2012, mis käsitleb määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 kohaldamise eeskirju (ELT L 362, 31.12.2012, lk 1), artikkel 210.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Muud institutsioonid ja asutused

9.13. Sarnaselt eelmiste aastatega leidis kontrollikoda mõned personalikulude arvutamise seotud vead ja mõningad pere-toetuste haldamisega seotud puudused Euroopa Parlamendis, nõukogus, komisjonis ja Euroopa välisteenistuses. Samuti leidis kontrollikoda puudusi individuaalsete maksete haldamise ja maksmise ameti ning institutsioonide ja asutuste vahelistest teenustaseme kokkulepetest tulenevate personalikulude arvutamisel ⁽¹⁴⁾.

PARLAMENDI VASTUSED

9.13. Parlament võttis kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks. 2014. aasta lõpuks oli parlament juba tagasiulatuvalt korrigeerinud kontrollikoja osutatud juhtumitega seotud toetussummasid. Võlad nõuti sisse 2015. aasta esimesel poolel. Lähitulevikus võetakse parlamendis kasutusele Sysper2 – teistes institutsioonides juba kasutusel olev personalihaldussüsteem, mis tähendab andmete automaatset edastamist NAP-süsteemi (töötajate palkade ja hüvitiste maksmise süsteem) ning võimaldab seeläbi vältida inimlikke eksimusi, mida võib andmete käsitsi sisestamisel ette tulla.

NÕUKOGU VASTUS

9.13. Nõukogu leiab, et ta täidab kõiki nõudeid. Sellegipoolest pööratakse täiendavat tähelepanu peretoetuste kontrollimise korra tugevdamisele.

KOMISJONI VASTUSED

9.13. Tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks on võetud meetmeid.

Alates 2013. aasta veebruarist rakendab individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet (PMO) uut menetlust, mille kohaselt õigused antakse ajutiselt (aastal n) ja piiratud ajavahemikuks (n + 2). Menetlust ajakohastati 2014. aasta augustis.

2015.-2016. aastal kavatakse teabesüsteemis SysPer teha vajalikud muudatused, mille järel süsteem hakkab saatma töötajatele automaatseid meeldetuletusi, et ajakohastada korrapäraselt nende perekonnaliikmeid käsitlevaid andmeid.

Muude institutsioonide ja asutuste personalikulude arvutamisel tuvastatud puuduste puhul tuleks tähele panna, et asjaomaste talituste (PMO) tehtud kontrolli kvaliteet sõltub volitustest, mis ametisse nimetav asutus on talitustele konkreetse teenustaseme kokkuleppes andnud.

⁽¹⁴⁾ Eli ametite auditi käigus leiti palgaarvestuses mõningaid vigu, mille oli põhjustanud asjaolu, et ametid olid individuaalsete maksete haldamise ja maksmise ametile muudetud 2004. aasta Eli ametnike personalieeskirjade ülemineku käigus edastanud ebaõiget teavet.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Kontrollikoda

9.14. Välisaudiitori aruandes⁽¹⁵⁾ märgitakse, et audiitor on seisukohal, et „finantsaruanded annavad õige ja õiglase ülevaate Euroopa Kontrollikoja finantsolukorrast 31. detsembri 2014. aasta seisuga ning selle finantstulemustest ja rahavoogudest lõppenud eelarveaastal”.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED**Järeldus 2014. aasta kohta**

9.15. Üldiselt viitab auditi tõendusmaterjal sellele, et halduskulud ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud. Selle mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 0,5 % (vt **lisa 9.1**).

Soovitused

9.16. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete tulemused on esitatud **lisas 9.2**. Aastaaruannetes 2011 ja 2012 esitas kontrollikoda kümme soovitust. Neist kahte ei vaadatud käesoleval aastal läbi kontrollikoja rotatsioonil põhineva lähenemisviisi tõttu⁽¹⁶⁾. Asjaomased institutsioonid ja asutused viisid viis soovitust ellu suuremas osas ja kolm soovitust osaliselt.

9.17. Käesoleva läbivaatamise, leidude ja 2014. aasta kohta tehtud järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

9.17.

- **1. soovitus:** Euroopa Parlament peaks tõhustama Euroopa poliitiliste erakondade poolt liikmesorganisatsioonidele hüvitatud kulude kontrolle. Lisaks peaks Euroopa Parlament poliitiliste erakondade jaoks välja töötama asjakohased riigihanke-eeskirjad ja jälgima nende kohaldamist asjakohaste kontrollide ja paremate juhiste abil (vt punkt 9.11);

PARLAMENDI VASTUSED

Vt vastust punktile 9.11.

⁽¹⁵⁾ Vt punktis 9.6 viidatud välisaudiitori aruanne finantsaruannete kohta.

⁽¹⁶⁾ Vt 4. joonealune märkus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **2. soovitus:** Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peaks parandama sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja korraldamist (vt punkt 9.12);

- **3. soovitus:** institutsioonid ja asutused peaksid parandama oma järelevalvesüsteeme, et õigeaegselt ajakohastada töötajate isiklikku olukorda puudutavaid andmeid, mis võib mõjutada peretoetuste arvutamist (punkt 9.13).

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE
VASTUS

Palun viidake EMSK märkusele punkti 9.12 kohta.

PARLAMENDI VASTUSED

Vt vastust punktile 9.11.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusega ja on juba võtnud meetmeid olemasoleva järelevalvesüsteemi parandamiseks. Lähiajal (2015.-2016. aastal) tagatakse ka perekonnaliikmeid käsitlevate andmete korrapärane ajakohastamine. Vt vastus punktile 9.13.

LISA 9.1

HALDUSKULUDE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2014	2013 ⁽¹⁾
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingute arv kokku:	129	135
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	0,5 %	1,1 %
Ülemine veapiir	0,9 %	
Alumine veapiir	0,1 %	

⁽¹⁾ 2013. aasta arvandmed on aastaaruande 2014 ülesehitusega sobitamiseks ümber arvutatud ja võimaldavad seeläbi neid kahte aastat võrrelda. 1. peatüki **joonis 1.3** näitab, kuidas 2013. aasta tulemused on vastavalt aastaaruande 2014 ülesehitusele ümber klassifitseeritud.

LISA 9.2

HALDUSKULUDE KOHTA ESIATATUD VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMIED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Elu viimata	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	1. soovitus (Euroopa Parlament) <i>Hanked</i> Euroopa Parlament peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruande 2012 punktid 9.12 ja 9.19 ning aastaaruande 2011 punktid 9.15–9.17 ja 9.34).		Auditiga leiti puudusi hankemenetlustes (vt punkt 9.11).				Vt eespool vastust punktile 9.11. Kontrollikoja tähelepanek punktis 9.11 on konkreetselt seotud erakondade hangetega.	
	2. soovitus (Euroopa Nõukogu) <i>Hanked</i> Nõukogu peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruande 2012 punktid 9.14 ja 9.19 ning aastaaruande 2011 punkt 9.18).		X				Nõukogu on parandanud oma hankeprotsessi, nt järgmise kaudu: kulutuste asjakohasuse täiustatud kontroll, kinnisvara-, tarne-, teenus- ja ehitustöölepinguid käsitlevate siseeskirjade läbivaatamine, täiendatud lepingumallid, suunatud koolitus ja täiendavate suuniste väljatöötamine.	
2011	3. soovitus (Euroopa Parlament) <i>Isikliku olukorra ja töötajatele antavate toetuste ajakohustamine</i> Euroopa Parlament peaks võtma meetmeid, tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning võtma kasutusele nimetatud dokumentide õigeaegse järelevalve süsteemi (vt aastaaruande 2011 punktid 9.12 ja 9.34).			Auditiga leiti, et peretoetuste haldamises oli endiselt puudusi (vt punkt 9.13).			Vt eespool vastust punktile 9.13.	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult elu viidud	Elluviimisel		Ella viimata	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	4. soovitus (komisjon) <i>Isikliku olukorra ja töötajatele antavate toetuste ajakohastamine</i> Komisjon peaks võtma meetmeid, tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning võtma kasutusele nimetatud dokumentide õigeaegse järelevalve süsteemi (vt aastaaruanne 2011, punktid 9.19 ja 9.34).			Auditiga leiti, et peretoetuste haldamises oli endiselt puudusi (vt punkt 9.13).			Komisjon nõustub soovitusga ja on juba võtnud meetmeid olemasoleva järelevalvesüsteemi parandamiseks. Lähiajal (2015.-2016. aastal) tagatakse ka perekomaliikmeid käsitlevate andmete korrapärane ajakohastamine. Vt vastus punktile 9.13.	
	5. soovitus (Euroopa välisteenistus) <i>Isikliku olukorra ja töötajatele antavate toetuste ajakohastamine</i> Euroopa välisteenistus peaks võtma meetmeid, tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning võtma kasutusele nimetatud dokumentide õigeaegse järelevalve süsteemi (vt aastaaruanne 2011 punktid 9.25 ja 9.34).			Auditiga leiti, et peretoetuste haldamises oli endiselt puudusi (vt punkt 9.13).				
	6. soovitus (Euroopa Parlament) <i>Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine</i> Euroopa Parlament peaks võtma meetmeid, tagamaks, et ajutiste töötajate lepingute sõlmimisel, pikendamisel või muutmisel kohaldatakse asjaomaste määruste sätteid (vt aastaaruanne 2011 punktid 9.13 ja 9.34).		X				Vajalikud meetmed on võetud. Parlament on seisukohal, et tema hankemenetlused on asjakohased ning seda kinnitab asjaolu, et viimase kolme aasta jooksul ei ole kontrollikoda selles küsimuses puudusi leidnud.	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult elu viidud	Elluviimisel		Ella viimata	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	7. soovitus (Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee) <i>Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine</i> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peaks võtma meetmeid, tagamaks, et ajutiste töötajate lepingute sõlmimisel, pikendamisel või muutmisel kohaldatakse asjaomaste määruste sätteid (vt aastaaruande 2011 punkt 9.23, 9.24 ja 9.34).		X				2014. aastal rakendati uued otsused ja suunised seoses ajutiste teenistujate ja lepinguliste töötajate töölevõtmise ja palgaastmete kohta. Ametikohtade haldamine toimub nüüd elektrooniliselt programmi Sysper2 abil. Eritähelepanu pööratakse valikumenetluste läbipaistvusele.	
	8. soovitus (Euroopa välisteenistus) <i>Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine</i> Euroopa välisteenistus peaks võtma meetmeid, tagamaks, et ajutiste töötajate lepingute sõlmimisel, pikendamisel või muutmisel kohaldatakse asjaomaste määruste sätteid (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.26 ja 9.34).					X (*)		
	9. soovitus (komisjon) <i>Hanked</i> Komisjon peaks tagama selle, et eelarvevahendite kasutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.20, 9.21 ja 9.34).		X					Asjaomased talitused on võtnud alates 2011. aasta keskpaigast lihtsustamismeetmeid hangete valdkonnas, et parandada hankedokumentide kvaliteeti. Vastavus finantsmäärusele on tagatud, kuid samal ajal toimitakse mõistlikult, mis suurendab osalevate pakkujate arvu.

**AASTAARUANNE KAHEKSANDAST,
ÜHEKSANDAST, KÜMNENDAST JA
ÜHETEISTKÜMNENDAST EUROOPA
ARENGUFONDIST (EAF) RAHASTATUD
TEGEVUSTE KOHTA**

(2015/C 373/02)

Aastaaruanne kaheksandast, üheksandast, kümnendast ja üheteistkümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

SISUKORD

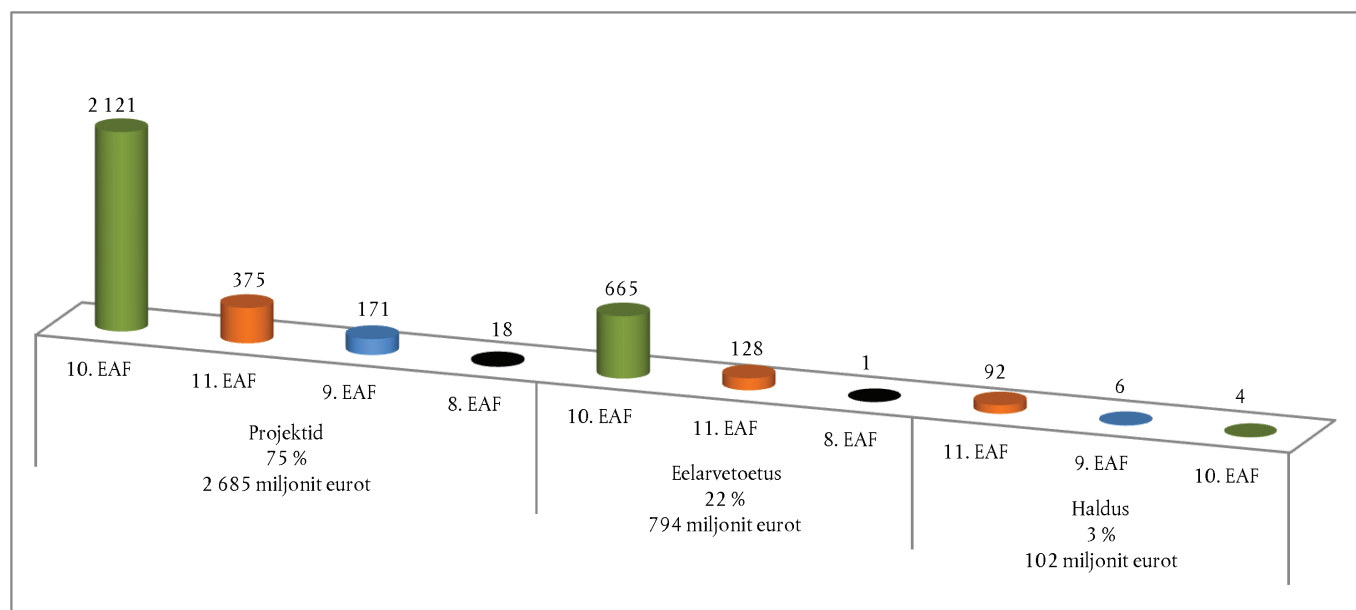
	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	1–12
Euroopa Arengufondide eritunnused	2–12
Korrektsusega seotud riskid	8–12
I peatükk – 8., 9., 10. ja 11. EAFi rakendamine	13–19
Rahaline rakendamine	13–19
II peatükk – Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Arengufondide kohta	20–46
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule 8., 9., 10. ja 11. EAFi kohta – sõltumatu audiitori aruanne	I–IX
Kinnitavat avaldust toetav teave	20–46
Auditi ulatus ja lähenemisviis	20–23
Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus	24–25
Tehingute korrektsus	26–35
Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine	36–46
Järeldus ja soovitused	47–50
Järeldus 2014. aasta kohta	47–48
Soovitused	49–50
1. lisa. Euroopa Arengufondide tehingute testimise tulemused	
2. lisa. Euroopa Arengufonde käsitlevate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

1. Käesolevas aastaaruandes esitatakse kontrollikoja hinnang Euroopa Arengufondide (EAFid) kohta. 2014. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **joonisel 1**.

Joonis 1. Euroopa Arengufondid – põhiteave 2014



(miljonites eurodes)

Tegevuskulud kokku (projektid)	2 685
Tegevuskulud kokku (eelarvetoetus)	794
Halduskulud kokku ⁽¹⁾	102
Maksed kokku	3 581
- ettemaksed	2 105
+ ettemaksete tasaarvestused	1 597
Auditeeritud andmekogum	3 073
Individuaalsed kulukohustused kokku ⁽²⁾	3 380
Üldised kulukohustused kokku ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ EAFide osamaksumest kaetakse nii komisjoni kui ELi delegatsioonide kulusid seoses EAFi vahenditest rahastatavate meetmete jaoks vajaliku haldustoega.

⁽²⁾ Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega. Individuaalsed kulukohustused on seotud individuaalsete lepingutega.

Allikas: 2014. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne 8., 9., 10. ja 11. EAFi kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Arengufondide eritunnused

2. Alates 1958. aastast on EAFid olnud peamine vahend Euroopa Liidu arengukoostöö abi jagamiseks Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidele ning ülemeremaadele ja -territooriumidele (ÜMT). Partnerlusleping sõlmiti 2000. aasta 23. juunil Cotonous (Cotonou leping) 20 aastaks ning see annab raamistiku Euroopa Liidu koostööle AKV riikidega ja ÜMTdega. Leping on eelkõige suunatud vaesuse vähendamisele ja kaotamisele.

3. EAFide eritunnused on järgmised:

- a) EAFe rahastavad liikmesriigid vastavalt osamaksude jaotamispõhimõtetele⁽¹⁾, mis on määratletud sisekokkuleppes nõukogu kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate vahel ühenduse abi rahastamise kohta. Need erinevad ELi üldeelarve jaotamispõhimõtetest;
- b) neid haldab Euroopa Komisjon väljaspool ELi üldeelarve raamistikku ja Euroopa Investeerimispank (EIP);
- c) EAFide valitsustevahelisest iseloomust tingituna on Euroopa Parlamendil nende toimimises piiratum roll kui ELi üldeelarvest rahastatud arengukoostöö rahastamisvahendite puhul: parlament nimelt ei sekku EAFide vahendite kogumisse ja jagamisse. Euroopa Parlament on siiski ELi eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutav institutsioon, välja arvatud EIP hallatava investeerimisrahastu puhul⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Iga EAFi puhul määratakse liikmesriigi osamaksude jaotamispõhimõtte protsendina koguvahenditest.

⁽²⁾ Vt nõukogu 26. mai 2014. aasta määruse (EL) nr 567/2014 (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 215/2008 (mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust) seoses 10. ja 11. Euroopa Arengufondi vahelise üleminekuperioodi kohaldamisega kuni 11. Euroopa Arengufondi sisekokkuleppe jõustumiseni (ELT L 157, 27.5.2014, lk 52)), artiklid 43, 48–50 ja 58. Vt ka kontrollikoja arvamus nr 9/2007 nõukogu määruse eelnõu kohta, mis käsitleb kümnenda Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT C 23, 28.1.2008), punktid 5 ja 6.

⁽³⁾ Neid tegevusi käsitlevate kontrollikoja auditite kord sätestati 2012. aastal kolmepoolse lepinguga EIP, komisjoni ja kontrollikoja vahel (määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 134 (ELT L 78, 19.3.2008, lk 1)). Investeerimisrahastut kontrollikoja kinnitavas avalduses ei kajastata.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4. Iga EAFi tegevust reguleerib tema enda finantsmäärus. Kontrollikoda on korduvalt märkinud, et üks ühine finantsmäärus, mida kohaldatakse nii praegustele kui tulevastele EAFidele, aitaks tagada järjepidevuse ilma EAFide rakendamise katkestamise riskita ning lihtsustaks eeldatavalt ka haldamist ⁽⁴⁾.

5. Kuigi EAFide finantsmääruseid kooskõlastatakse pidevalt üldise finantsmäärusega ⁽⁵⁾, erinevad need endiselt märkimisväärselt. Peamiseks erinevuseks on see, et EAFide puhul ei kohaldata aastasuse põhimõtet: EAFide lepingud sõlmitakse enamasti viie- kuni seitsmeaastaseks kohustusperioodiks, kuid makseid võib teha palju pikema aja jooksul. 2014. aastal tehti makseid korraga neljast EAFist ning ikka veel tehti makseid 1995. aastal tegevust alustanud 8. EAFist.

6. EAFe haldab peaaegu täielikult komisjoni arengu ja koostöö peadirektoraat (EuropeAid), mis haldab ka mitmesuguseid kulutusi ELi eelarvest ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. EAFide toetust rakendatakse projektide ja eelarvetoetuse kaudu ⁽⁸⁾ peamiselt nelja haldusviisi raames. 2014. aastal tehti 38 % maksetest otsese eelarve täitmise raames, 22 % kogumaksetest oli seotud eelarvetoetusega. Ülejäänud 62 % tehti kaudse eelarve täitmise raames: 32 % rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu, 25 % kolmandate riikide kaudu ning 5 % ELi liikmesriikide ametiasutuste kaudu ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Vt kontrollikoja arvamus nr 3/2013 nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT C 370, 17.12.2013), punkt 6.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

⁽⁶⁾ Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat (ECHO) haldab 3,4 % EAFide 2014. aasta kulutustest.

⁽⁷⁾ Vt 8. peatükk „Globaalne Euroopa” kontrollikoja eelarveaasta 2014 aastaaruandes ELi eelarve täitmise kohta.

⁽⁸⁾ Eelarvetoetuse raames kannab komisjon rahalised vahendid üle partnerriigi riigikassasse. See annab täiendavaid eelarveressursse riikliku arengustrateegia toetuseks.

⁽⁹⁾ Otsese eelarve täitmise puhul rakendavad toetust komisjoni talitused (peakorter või delegatsioonid). Kaudse eelarve täitmise puhul on rakendamine delegeeritud kolmandale riigile (endine detsentraliseeritud haldus), rahvusvahelisele organisatsioonile (endine koostöös liikmesriikidega tehtav haldus) või riigi ametiasutusele, nagu ELi liikmesriikide arenguagentuurid (endine kaudne detsentraliseeritud haldus).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Korrektusega seotud riskid

8. Selles peatükis käsitletakse kulutusi, mida on tehtud mitmete abi andmise viiside rakendamise kaudu 79 riigis. Eeskirjad ja menetluskord, sealhulgas hangete läbiviimise ja lepingute sõlmimise aspektid, on sageli keerulised. Seda keerukust süvendab veelgi eraldiseisva ja kasutajasõbraliku 11. EAFi käsitleva finantsmääruse puudumine⁽¹⁰⁾.

9. Kahes valdkonnas – eelarvetoetus⁽¹¹⁾ ja ELi toetus mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid⁽¹²⁾, nagu ÜRO – piirab rahastamisvahendite ja maksetingimuste olemus vigade ohtu tehingutes.

10. Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarve või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks. Kontrollikoda uuris, kas komisjon on täitnud asjaomasele partnerriigile antava eelarvetoetuse maksete eritingimused ja on tõendanud üldiste rahastamiskõlblikkuse tingimuste (näiteks edusammud avaliku sektori finantsjuhtimises) täitmist.

11. Õigussätted jätavad aga palju tõlgendamisruumi ning komisjonil on üsna suur otsustusõigus selle üle, kas üldtingimused on täidetud. Kontrollikoda ei saa korrektuse auditis minna partnerriigile toetuse maksmise etapist kaugemale. Ülekantud summad liidetakse toetust saava riigi eelarvevahenditega. Võimalikud puudused riigi finantsjuhtimises ei avaldu vigadena kontrollikoja korrektuse auditis.

8. Üheteistkümnendat EAFi reguleeritakse vastava määrusega (EL) 2015/323 („finantsmäärus”), mille nõukogu võttis vastu 2. märtsil 2015. Lihtsustamise eesmärgil on üheteistkümnenda EAFi finantsmäärus viidud kooskõlla üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmäärusega, lisades üheteistkümnenda EAFi finantsmäärusesse selged viited üldeelarve suhtes kohaldatavale finantsmäärusele ja selle kohaldamise eeskirjadele. Sel viisil tagab üheteistkümnenda EAFi finantsmäärus kohaldatavate finantsmenetluste ühtluse ja suurema tõhususe, kuid vähendab samuti riske ja vigu.

Nii eelarve peadirektoraat kui ka EAF lähtuvad hangete korraldamisel ja lepingute sõlmimisel eeskirjadest ja näidistest, mis on esitatud hanked ja toetusi käsitlevas praktilises juhendis (PRAG), mille on töötanud välja rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat. Nimetatud juhendit on korduvalt kiitnud Euroopa töövõtjate liidud.

⁽¹⁰⁾ Vt kontrollikoja arvamus nr 3/2013 nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust, punktid 3 ja 4.

⁽¹¹⁾ EAFidest tehtud eelarvetoetuse brutomaksete suurus oli 2014. aastal 794 miljonit eurot.

⁽¹²⁾ EAFidest tehti 2014. aastal mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid, brutomakseid summas 776 miljonit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

12. Kui komisjoni panus mitme rahastajaga projektidesse liidetakse teiste rahastajate panusega ja see ei ole ette nähtud kindlaksmääratud rahastamiskõlblikele kuluartiklitele, eeldab komisjon, et kulud on kooskõlas ELi rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega, kui rahastamise kogusumma sisaldab ELi osaluse katmiseks piisavalt rahastamiskõlblikke kulusid. Komisjon nimetab seda „eeldavaks lähenemisviisiks”. Komisjoni kasutatav eeldav lähenemisviis piirab audiitorite tööd, kui teistelt rahastajatelt on saadud märkimisväärne osamakse, mida komisjon peab piisavaks, et katta kontrollikoja tuvastatud rahastamiskõlbmatud kulud.

I PEATÜKK. 8., 9., 10. JA 11. EAFI RAKENDAMINE**Rahaline rakendamine**

13. 8. EAFi (1995–2000) eraldiste summa on 12,84 miljardit eurot ja 9. EAFi (2000–2007) eraldiste summa 13,8 miljardit eurot. 10. EAFi (2008–2013) eraldiste summa on 22,682 miljardit eurot. Sellest 21,966 miljardit eurot eraldatakse AKV riikidele ja 286 miljonit eurot ÜMT-dele. Need summad hõlmavad ka 1,5 miljardi euro ja 30 miljoni euro suurust eraldist (peamiselt AKV riikide ja ÜMT-de erasektori toetuseks) investeerimisrahastule, mida haldab Euroopa Investeeringuspank. 430 miljonit eurot on ette nähtud komisjonile EAFi kavandamise ja rakendamise kulude katteks.

14. 11. Euroopa Arengufondi kehtestamise sisekokkuleppele⁽¹³⁾ kirjutati alla augustis 2013. See jõustus 1. märtsil 2015 pärast kõikide ELi liikmesriikide poolset ratifitseerimist. 11. EAFi eraldiste summa on 30,506 miljardit eurot,⁽¹⁴⁾ millest 29,089 miljardit eurot eraldatakse AKV riikidele ja 365 miljonit eurot ÜMT-dele.

⁽¹³⁾ ELT L 210, 6.8.2013, lk 1.

⁽¹⁴⁾ Sh EIP hallatud 1,139 miljardit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

15. Selleks et tagada vahendite kättesaadavus 2014. aasta jaanuari ja 11. EAFi jõustumise vahel, kiitis nõukogu detsembris 2013 heaks üleminekumeetme (¹⁵), milleks on üleminekurahastu. 2014. aastal oli üleminekurahastust saadaolevate vahendite maht 1,616 miljardit eurot. Need rahastati järgnevalt:

- seisuga 31. detsember 2013 8. ja 9. EAFist vabanenud vahendid (936 miljonit eurot);
- 31. detsembri 2013. aasta seisuga sidumata kümnenda EAFi vahendid (75 miljonit eurot);
- 10. EAFi ja varasemate EAFide 2014. aastal vabanenud vahendid (586 miljonit eurot);
- intressid ja muu tulu (19 miljonit eurot).

Need arvestatakse 11. EAFi raames, kuid ei ole 11. EAFi jaoks täiendavateks ressurssideks.

16. **Tabelis 2** esitatakse EAFi ressursside kumulatiivne kasutus 2014. aastal.

(¹⁵) Nõukogu 12. detsembri 2013. aasta otsus 2013/759/EL, milles käsitletakse EAFi juhtimise üleminekumeetmeid alates 1. jaanuarist 2014 kuni 11. Euroopa Arengufondi jõustumiseni (ELT L 335, 14.12.2013, lk 48).

Tabel 2. EAFide kasutatud ressursid seisuga 31. detsember 2014

	Olukord 2013. aasta lõpus		Eelarve täitmine eelarveaastal 2014 (neto) ⁽⁶⁾					Olukord 2014. aasta lõpus				Kasutus- määr ⁽²⁾	Kasutus- määr ⁽²⁾
	Kogusum- ma	Kasutus- määr ⁽²⁾	8. EAF ⁽³⁾	9. EAF ⁽³⁾	10. EAF	11. EAF	Kogusum- ma	8. EAF	9. EAF	10. EAF	11. EAF	Kogusumma	Kasutus- määr ⁽²⁾
A – RESSURSID ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100	
B – KASUTAMINE													
1. Üldised kulukohustused ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %
2. Individuaalsed kulukohustused ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %
3. Maksed	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %
C – Välja maksmata (B1–B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %
D – Kasutatav saldo (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %

⁽¹⁾ Sisaldab esialgseid eraldisi 8., 9., 10. ja 11. EAFi, kaasrahastamist, intresse, erinevaid vahendeid ja ülekanneid eelnevatest EAFidest.

⁽²⁾ Protsendina ressurssidest.

⁽³⁾ Negatiivsete summade puhul on tegu kulukohustustest vabastatud summadega.

⁽⁴⁾ Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega.

⁽⁵⁾ Individuaalsed kulukohustused on seotud individuaalsete lepingutega.

⁽⁶⁾ Kulukohustuste netosumma pärast kulukohustustest vabastamist. Maksete netosumma pärast summade tagasinõudmist.

Allikas: kontrollikoda, EAFide rahalise rakendamise aruannete ja finantsaruannete põhjal 31. detsembri 2014. aasta seisuga.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

17. Eelnevate aastatega võrreldes ⁽¹⁶⁾ oli 2014. aasta kulukohustuste netosumma väga väike (621 miljonit eurot). Selle peamiseks põhjuseks oli 11. EAFi jõustumise viibimine, mis piiras üleminekurahastu raames kulukohustusteks kasutada olevate vahendite hulka. 2014. aastal tehtud maksete määr oli aga kõrgem kui kunagi varem (3 516 miljonit eurot) ⁽¹⁷⁾, eelkõige üleminekurahastust makstud 595 miljoni euro tõttu, mis peamiselt kulus suurteks eelarvetoetusteks ja ettemakseteks Aafrika rahutagamisvahendi operatsioonide ellu viimiseks Kesk-Aafrika vabariigis ja Somaalias.

18. 2014. aasta lõpuks olid peaaegu kõik vahendid kulukohustustega seotud (98,9 % rahastamisotsustest, 91,2 % individuaalsetest lepingutest). Täitmata kulukohustused ⁽¹⁸⁾ vähenesid 23 %, 12,5 miljardilt eurolt 2013. aasta lõpus 9,7 miljardi euron 2014. aasta lõpus. See saavutati tänu EuropeAidi lepingutest vähendada täitmata kulukohustusi ning tänu 2014. aastal tehtud vähestele rahastamisotsustele.

19. Kogu oma vastutusvaldkonna raames ⁽¹⁹⁾ tegi EuropeAid jõupingutusi vanade ettemaksete ja kasutamata kulukohustuste ⁽²⁰⁾ ning avatud aegunud lepingute arvu vähendamiseks ⁽²¹⁾. 2014. aastaks seotud vanade ettemaksete ja kasutamata kulukohustustega seotud eesmärgid enamasti ületati ⁽²²⁾. 2014. aasta eesmärk seoses aegunud lepingute osaga lepingute koguarvust saavutati küll EuropeAidi portfelli puhul ⁽²³⁾, kuid EAFide puhul on edusamme olnud oluliselt vähem ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013. aasta: 3 923 miljonit eurot; 2012. aasta: 3 163 miljonit eurot.

⁽¹⁷⁾ 2013. aasta: 2 963 miljonit eurot; 2012. aasta: 3 209 miljonit eurot.

⁽¹⁸⁾ *Reste à liquider* e RAL.

⁽¹⁹⁾ EAFid ja üldeelarve kokku.

⁽²⁰⁾ Vanad täitmata kulukohustused.

⁽²¹⁾ Leping loetakse aegunuks, kui see on enam kui 18 kuud pärast tegevusperioodi lõppu ikka veel avatud. Viivitused lepingute lõpetamisel suurendavad korrektsusega seotud vigade riski, sest täiendavate dokumentide kogumine võib olla keeruline, kui need ei ole asjakohaselt arhiveeritud ning projektiga seotud põhipersonal on lahkunud. Lepingute hilinemisega lõpetamine võib põhjustada viivitusi ka kasutamata ettemaksete ja rahastamiskõlbulmatute kulude tagasinõudmisel.

⁽²²⁾ Vanade kasutamata ettemaksete vähendamine: 46 % saavutatud (eesmärk 25 %); vanade täitmata kulukohustuste vähendamine: 51,24 % saavutatud (eesmärk 25 %).

⁽²³⁾ 15,52 % osakaal saavutatud (eesmärk 15 %).

⁽²⁴⁾ Aegunud lepingutega seotud 5,3 miljardist eurost puudutab EAFe 3,7 miljardit (69 %). Aegunud lepingute osakaal kõikidest avatud EAFi lepingutest on 25 %, kogu EuropeAidi portfelli puhul aga 15,5 %. 477 lepingu puhul (1,3 miljardit eurot) 1 528 aegunud EAFi lepingust (31 % arvuliselt; 35 % väärtusest) aegus tegevusperiood enne aastat 2010.

II PEATÜKK – KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA ARENGUFONDIDE KOHTA**Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule 8., 9., 10. ja 11. EAFi kohta – sõltumatu audiitori aruanne**

I. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 sätetele ja 10. EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklile 49, mis käsitleb 10. ja 11. Euroopa Arengufondi vahelise üleminekuperioodi kohaldamist kuni 11. Euroopa Arengufondi sisekokkuleppe jõustumiseni (mis kehtib ka eelmiste EAFide kohta), auditeeris kontrollikoda:

- a) 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondi 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannet, mis hõlmab bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovara muutuste aruannet ja Euroopa Arengufondide nõuete tabelit ning rahalise rakendamise aruannet ja mille komisjon kiitis heaks 24. juulil 2015;
- b) EAFide õigusraamistikuga reguleeritava aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust selle osa EAFi vahendite suhtes, mille finantsjuhtimise eest vastutab komisjon ⁽²⁵⁾.

Juhtkonna kohustused

II. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 310–325 ja kohaldatavatele finantsmäärustele ⁽²⁶⁾ vastutab juhtkond EAFide raamatupidamise aastaaruande koostamise ja esitamise eest vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele ⁽²⁷⁾ ning raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest. Juhtkonna kohustused hõlmavad finantsaruannete koostamiseks ja esitamiseks vajaliku sisekontrollisüsteemi kavandamist, rakendamist ja käigushoidmist nii, et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulist väärkajastamist. Juhtkond vastutab ka selle eest, et finantsaruannetes kajastatud tegevused, finantstehingud ja teave oleks kooskõlas vastavate õigusaktidega. Komisjonil on lõplik vastutus EAFide raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317).

Audiitori kohustused

III. Kontrollikoja ülesanne on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitav avaldus, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi kavandama ja läbi viima selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et EAFide raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulist väärkajastamist ja selle aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

IV. Auditi käigus viiakse läbi protseduure auditi tõendusmaterjali kogumiseks aruandes esitatud summade ja andmete ning aruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib protseduurid, tuginedes oma hinnangule, sh hinnates aruandes pettusest või vigadest põhjustatud olulise väärkajastamise ja selle aluseks olevate tehingute EAFide õigusraamistiku olulise nõuete mittevastavuse riski. Asjakohaste auditiprotseduuride kavandamiseks (kuid mitte arvamuse esitamiseks sisekontrolli mõjususe kohta) võtab audiitor riskihinnangu tegemisel arvesse aruande koostamise ja õiglase esitamisega seotud sisekontrollisüsteemi, samuti alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud järelevalve- ja kontrollisüsteeme. Auditis antakse ka hinnang kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasusele ja tehtud arvestushinnangute põhjendatusele, samuti raamatupidamise aastaaruande üldisele esituslaadile.

V. Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane arvamuste esitamiseks.

⁽²⁵⁾ Vastavalt 10. EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklitele 16, 43, 48, 49, 50 ja 58 ei laiene käesolev kinnitav avaldus EAFi vahendite sellele osale, mida haldab ja mille eest vastutab EIP.

⁽²⁶⁾ 8., 9. ja 10. EAFi suhtes kohaldatav finantsmäärus. 10. EAFi finantsmäärus kehtib ka üleminekurahastu suhtes, mille vahendite üle peetakse arvestust 11. EAFi raames.

⁽²⁷⁾ EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade koostamisel lähtuti rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamisstandarditest (IPSAS) või vaikselt rahvusvahelistest finantsaruandluse standarditest (IFRS), mis on välja antud vastavalt Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni ja Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite Nõukogu poolt.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus*Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta*

VI. Kontrollikoja hinnangul annab 8., 9., 10. ja 11. EAFi 31. detsembril 2014 lõppenud aasta raamatupidamise aastaaruanne kõikides olulistes aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukorrast 31. detsembri 2014. aasta seisuga ning majandustulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal, vastavalt EAFi finantsmääruse sätetele ja rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele.

Raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus**Tulud***Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta*

VII. Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Maksed*Põhjendus vastupidisele arvamusele raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta*

VIII. Kontrollikoja hinnangul on 8., 9., 10. ja 11. EAFi kulutehingute kõige tõenäolisem veamäär 3,8 %.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX. Nende asjaolude tähtsuse tõttu, mida on kirjeldatud põhjenduses vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, on kontrollikoja hinnangul 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed oluliselt vigadest mõjutatud.

16. juuli 2015

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

European Court of Auditors
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Kinnitavat avaldust toetav teave

Auditi ulatus ja lähenemisviis

20. Kontrollikoja auditi üldist lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 2014. aasta eelarve täitmist käsitleva kontrollikoja aastaaruande 1. peatüki **lisa 1.1 teises osas**. EAFide auditi puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid.

21. Kontrollikoja tähelepanekud EAFide raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta põhinevad finantsaruannete⁽²⁸⁾ ning 8., 9., 10. ja 11. EAFi rahalise rakendamise aruandel⁽²⁹⁾, mille on heaks kiitnud komisjon vastavalt EAFi finantsmäärusele⁽³⁰⁾. Kontrollikoda sai aruande koos peaarvupidaja esitiskirjaga kätte 24. juulil 2015. Audit sisaldas summade ja avalikustatud teabe testimist ning kasutatud arvestuspõhimõtete, juhtkonna esitatud oluliste hinnangute ja aruannete üldise esituslaadi hindamist.

22. Tehingute seaduslikkuse audit hõlmas järgmist:

- a) liikmesriikide kõigi osamaksete ning muud tüüpi tulutehingutest moodustatud valimi auditeerimine;
- b) 30 kulukohustusest koosneva valimi auditeerimine⁽³¹⁾;
- c) 165 tehingust koosneva valimi auditeerimine⁽³²⁾. Valim on koostatud nii, et see esindaks kõiki EAFidega seotud makseid. Valimisse kuulus 127 28 ELi delegatsiooni⁽³³⁾ heaks kiidetud makset ja 38 komisjoni talituste⁽³⁴⁾ heaks kiidetud makset; vigade tuvastamisel analüüsiti asjaomaseid kontrollisüsteeme, et süsteemi puudused täpsemalt kindlaks teha;

⁽²⁸⁾ Vt määruse (EL) nr 567/2014 artikkel 44: finantsaruanded sisaldavad bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovarade muutuste aruannet ja EAFi nõuete tabelit.

⁽²⁹⁾ Vt määruse (EL) nr 567/2014 artikkel 44: rahalise rakendamise aruanded sisaldavad assigneeringuid, kulukohustusi ja makseid kirjeldavaid tabeleid.

⁽³⁰⁾ Vt määruse (EL) nr 567/2014 artikkel 43.

⁽³¹⁾ Üldised kulukohustused ja neile vastavad juriidilised kohustused (rahastamislepingud) pärast komisjonipoolset rahastamisotsuse vastuvõtmist.

⁽³²⁾ Nagu määratletud 2014. aasta eelarve täitmist käsitleva kontrollikoja aastaaruande **lisa 1.1** punktis 7.

⁽³³⁾ Aafrika Liit, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Kesk-Aafrika Vabariik, Kongo Demokraatlik Vabariik, Dominiikaani Vabariik, Eritrea, Etioopia, Fidži, Guinea-Bissau, Haiti, Elevandiluurannik, Lesotho ja Svaasimaa, Libeeria, Madagaskar, Mali, Mauritaania, Mauritius, Mosambiik, Niger, Nigeeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone ja Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 makset, ECHO: neli humanitaarabi makset.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- d) EuropeAidi ja ELi delegatsioonide kontrollisüsteemide hindamine hõlmas järgmist: i) komisjoni töötajate, välisaudiitorite või järelevalve teostajate tehtavad maksete tegemise eelkontrollid; ii) kontroll ja järelevalve, eelkõige välisauditite, kontrollkülastuste ja järelevalvekülastuste järelkontroll ning EuropeAidi 2012., 2013. ja 2014. aasta allesjäänud veamäära uuring;
- e) EuropeAidi peadirektori koostatud iga-aastase tegevusaruande kontrollimine;
- f) kontrollikoja varasemate soovitude põhjal võetud meetmete järelkontroll.

23. Nagu punktis 6 mainitud, rakendab EuropeAid suuremat osa välisabi rahastamisvahenditest, mida finantseeritakse üldeelarvest ja EAFidest. Seetõttu puudutavad kontrollikoja tähelepanekud, mis käsitlevad nii järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjusust kui peadirektori 2014. aasta tegevusaruande ja kinnituse usaldusvärsust, kogu EuropeAidi vastutusvaldkonda.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsus

24. Alates 2007. aastast, mil EAFide raamatupidamist ajakohastati, ei hõlma komisjoni kasutatav tulude ja kulude periodiseerimise hindamise meetod eelarvetoetuse lepingutega seotud kogunenud kulusid, mille kohta AKV riigid ei ole aasta jooksul maksetaotlust esitanud. Komisjon on seisukohal, et eelarvetoetuse olemuse tõttu tähendab toetuse väljamaksmine summa kajastamist kuluna. Komisjonil on rahastamiskõlblikkuse tingimustele vastavuse hindamisel suur kaalutusõigus. Eelarvetoetus ei ole aga kaalutlusel põhinev toetus, vaid komisjoni raamatupidamiseeskirjadest tulenev õigus: nagu muudegi mittekaubanduslike kulude puhul, on komisjon kohustatud tegema makse, kui rahastamiskõlblikkuse tingimused on täidetud.

25. Komisjon peab üle 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt igal aastal intressid sisse nõudma (3 miljonit eurot nõuti sisse aastal 2014 ja 5,7 miljonit eurot aastal 2013). Nagu varasematel aastatel märgitud⁽³⁵⁾, leidis kontrollikoda, et edasivolitatud eelarvevahendite kasutajad ei pea siiski alati sellest nõudest kinni ning finantsaruannete lisas 3.5 esitatud intressidelt saadud tulu summa põhineb osaliselt prognoosidel. Lisaks ei käsitleta 250 000 kuni 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt teenitud intressi finantsaruannetes ikka veel finantstuluna, sest komisjon viis CRIS-süsteemi väljaarendamise lõpule alles 2014. aasta lõpus.

KOMISJONI VASTUSED

24. Komisjon on kasutanud seda metoodikat eelarvetoetuse puhul alates 2007. aastast, lähtudes 2006. aasta raamatupidamiseeskirjadest.

Komisjon on lähtunud põhimõttest, et kulu kajastatakse bilansis väljamakse tegemise ajal, sest selleks ajaks on komisjoni talitused hinnanud kõikide rahastamiskõlblike tingimuste täitmist. Komisjon võtab majandusaasta bilansis arvesse ka maksetaotlusi, mis AKV riikidelt on aasta jooksul laekunud, kuid mille alusel ei ole veel tehtud väljamakset, sest komisjoni hinnangul on väga tõenäoline, et AKV riik on eelarvetoetuse taotlemise ajaks täitnud selle saamiseks vajalikud lepingulised tingimused.

25. Andmed näitavad, et eelmaksetelt koguneva intressi aasta-põhine (mitte lepingu lõpus) sissenõudmine on viimasel kolmel aastal paranenud.

Eelarvevahendite kasutajatele meenutatakse korrapäraselt nende kohustust nõuda eelmaksetelt kogunev intress sisse õigel ajal. Loodud on ka järelevalvesüsteem.

⁽³⁵⁾ 2012. aasta aastaaruande punkt 19 ja 2013. aasta aastaaruande punkt 20.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

*Tehingute korrektsus***Tulud**

26. Kontrollikoja läbiviidud tulutehingute audit näitas, et neis ei esine olulisel määral vigu.

Maksed

27. Maksetehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **1. lisas**. 165st kontrollikoja auditeeritud tehingust oli vigadest mõjutatud 54 (33 %). Kvantifitseeritud 36 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 3,8 % ⁽³⁶⁾.

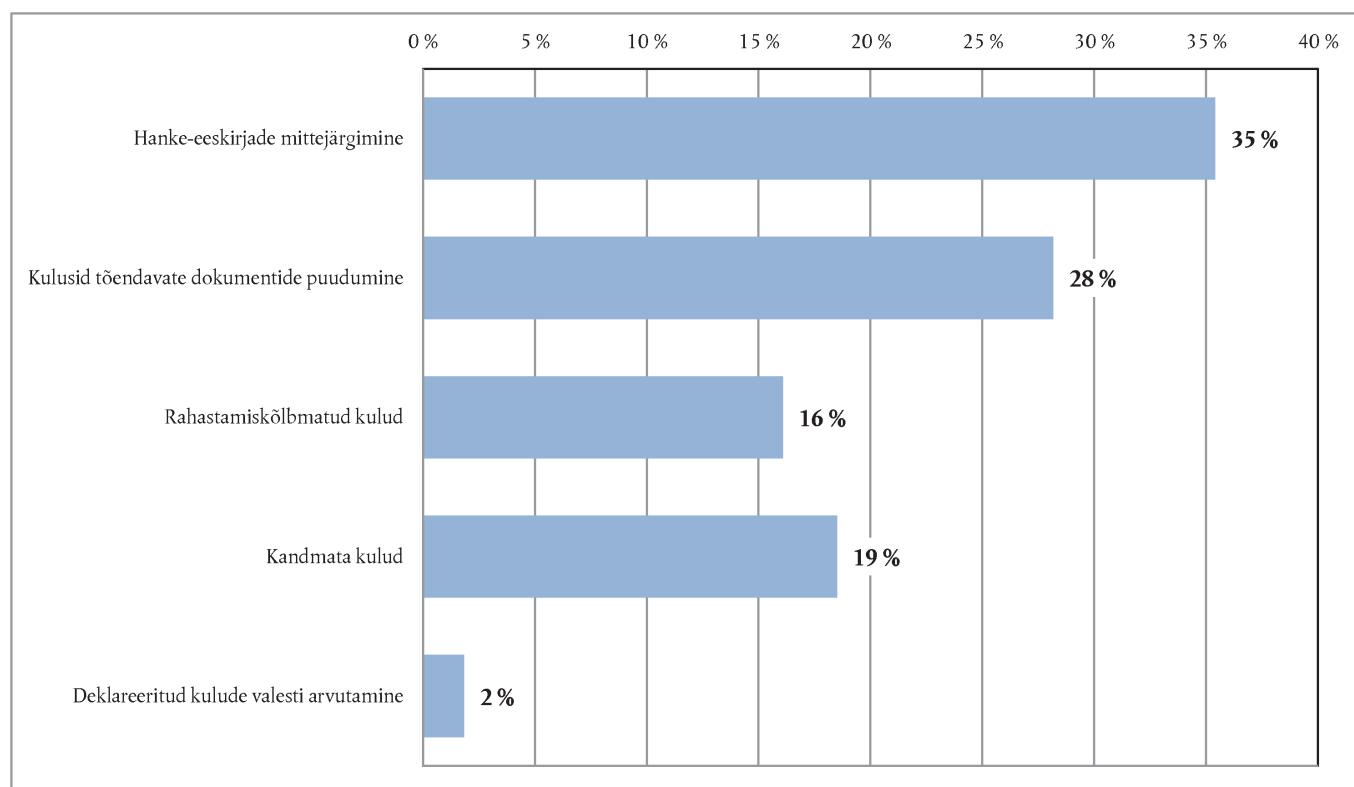
28. Kui punktides 9–12 nimetatud eelarvetoetus ja mitme rahastajaga tehingud auditi valimist välja jätta, on hinnanguline veamäär 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. **Joonis 2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2014. aasta hinnangulises veamääras. Toetusesaajate poolse hankemenetluste mittejärgimise ja tõendavate dokumentide puudumisega seotud vead moodustavad hinnangulisest veamäärast 63 %.

⁽³⁶⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 2,1 % ja 5,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

⁽³⁷⁾ Esitatud arv on 127 tehingust koosneva esindusliku valimi alusel koostatud parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 2,7 % ja 6,9 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Joonis 2. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Projektid

30. Valimi 133 maksetehingust olid vigadest mõjutatud 52 (39 %), millest 34 (65 %) olid kvantifitseeritavad vead. 34 maksetehingust, mida mõjutasid kvantifitseeritavad vead, olid 14 lõppmaksed, mis olid pärast kõiki eelkontrolle heaks kiidetud.

31. Nagu eelnevatel aastatelgi ⁽³⁸⁾, leiti vigu kõikidest toetuseliikidest kõige sagedamini tehingutes, mis olid seotud programmide eelarvestuse ning rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud toetuslepingute ja rahastamiskokkulepetega. Testiti 66 seda tüüpi tehingut ning neist 29 (44 %) olid mõjutatud kvantifitseeritavatest vigadest, mis moodustasid hinnangulisest veamäärast 75 %.

32. Projektidega seotud maksetehingutes tuvastatud kvantifitseeritavate vigade põhitüübid hõlmasid järgmist:

- a) hankemenetluste mittejärgimine toetusesaaja poolt (kaheksa tehingut);

⁽³⁸⁾ Kontrollikoja 2013. aasta aastaaruande punkt 25.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) rahastamiskõlbliku tegevuse toimumist tõendavate dokumentide puudumine (11 tehingut) ⁽³⁹⁾;
- c) rahastamiskõlbmatud kulud, nagu rahastamiskõlblikkuse perioodi väliselt tehtud kulud (kolm tehingut), rahastamiskõlbmatu käibemaks (kaks tehingut), lepinguväliste tegevustega seotud kulud (üks tehing) ja otseste kuludena kajastatud kaudsed kulud (üks tehing);
- d) toetusesaajate poolt kandmata kulud (10 tehingut);
- e) kulude valesti arvutamine (kaks tehingut).

1. selgitus. Näited kvantifitseeritavatest vigadest projektitehingutes*Hankemenetluste mittejärgimine toetusesaaja poolt*

Kontrollikoda vaatas läbi AKV riikide vahelise põllumajandusala koostöö toetuslepingu raames kantud kulude lõpliku tasaarvestuse ning leidis IT-teenuste hankemenetluses vigu, mille kogusumma oli 225 900 eurot. Madalmaades asuv toetusesaaja ei järginud rahvusvahelist piiratud hanke menetlust, mille puhul on nõutav hanketeate avaldamine. Kutsed saadeti vaid toetusesaaja valitud kolmele Hollandi ettevõttele. Toetuslepingus sätestatud hanke-eeskirjadest mittekinnipidamine põhjustas piiratud konkurentsi.

Kulusid tõendavate dokumentide puudumine

Kontrollikoda vaatas läbi rahvusvahelise organisatsiooni poolt rakendatud põllumajandusliku tooraine kaubanduse lihtsustamise programmi raames kantud kulude lõpliku tasaarvestuse. Kontrollikoda testis 20 kuluartiklit. Seitsme artikli puhul, mis olid seotud ehitustööde, töötajate palkade, päevarahade ja hotellikuludega kogusummas 22 117 eurot, ei olnud esitatud olulised kulusid tõendavad dokumendid (nagu arved, maksetõendid, tõendid projektitegevuste ja töötajate palgakulude vahelise seose kohta, reisitõendid ja tõendid koosolekutel osalemisest, et põhjendada päevarahade ja hotellikulude maksmist) ⁽³⁹⁾.

KOMISJONI VASTUSED

1. selgitus. Näited kvantifitseeritavatest vigadest projektitehingutes*Hankemenetluste mittejärgimine toetusesaaja poolt*

Komisjon võtab vajalikke parandusmeetmeid, st annab välja korralduse kogu lepingu lõpliku maksumuse (251 124 eurot) sissenõudmiseks. Sellekohane eelteade saadeti toetusesaajale 1. juunil 2015.

⁽³⁹⁾ Kontrollikoda märgib kvantifitseeritavaks veaks juhud, kui dokumendid puuduvad täiesti, kui puuduvad tõendid teavitatud tegevuse toimumise kohta või kui kantud kulude ja esitatud dokumentide vahel puudub seos. Puudumisel on kaks peamist põhjust: i) dokumenti ei ole kunagi eksisteerinudki, mis oleks pidanud eelkontrollide käigus ilmsiks tulema; ii) dokument on olemas, kuid seda ei saadud kätte, mis osutab puudustele dokumentide haldamisel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Rahastamiskõlbmatud kulud

Kontrollikoda vaatas läbi EAFi TerrAfrica Leverage usaldusfondile tehtud osamaksete lõpliku tasaarvestuse. Usaldusfondi halduslepingule kirjutati alla novembris 2012. Komisjoni tasaarvestus põhines usaldusfondi eluea jooksul (2006–2013) tehtud koguväljamaksetel. Komisjoni poolt heakskiidetud 6 714 489 eurost kanti 4 664 666 euro ulatuses kulusid enne halduslepingu jõustumist. Lisaks olid kulud komisjoni poolt juba eelmise usaldusfondi lepingu raames tasaarvestatud ning seega tehti makse kahekordselt.

Toetusesaajate poolt kandmata kulud

Kontrollikoda vaatas läbi Senegalis (Casamance) humanitaardemineerimisoperatsioonide programmi raames tehtud ettemaksete lõpliku tasaarvestuse. Programmi rakendav rahvusvaheline organisatsioon deklareeris tegelike demineerimiskuludena teenuslepingu summa, mis ei olnud veel täielikult välja makstud. Demobiliseerimisetapp ei olnud veel lõppenud (varustus ja materjalid ei olnud projektigaist ära viidud ega riigi ametiasutustele üle antud, ka ei olnud töövõtja esitanud lõpparuannet) ning toetusesaaja ei olnud veel kandnud sellega seotud kulusid summas 207 437,87 USA dollarit.

KOMISJONI VASTUSED

Rahastamiskõlbmatud kulud

Komisjon on võtnud kõik vajalikud parandusmeetmed. Valimisse kuulunud tasaarvestus tühistati ja esitati uuesti, võttes arvesse ülemäära summat.

Toetusesaajate poolt kandmata kulud

Komisjon võtab vajalikke parandusmeetmeid, st on algatanud sissenõudmismenetluse. Lisaks on projekti lõpetamiseks kavas teha kontrollkäik.

33. 21 kvantifitseeritava vea puhul⁽⁴⁰⁾ oli komisjonil oma süsteemide kaudu küllalt teavet⁽⁴¹⁾, et ära hoida, tuvastada ja parandada vead enne kulude heakskiitmist. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks hinnanguline veamäär olnud 2,3 protsendipunkti madalam.

34. Mittekvantifitseeritavad vead olid seotud peamiselt puudustega hankemenetlustes (kaheksa tehingut) ja puudulike hankedokumentidega (seitse tehingut).

Eelarvetoetus

35. Auditeeritud 32s eelarvetoetuse tehingus leiti kaks vähese mõjuga (alla 0,1 protsendipunkti) kvantifitseeritavat viga, mis hõlmasid toetust saanud valitsuste suutmatust kinni pidada rahastamislepingu sätetest, mis olid seotud eelarvetoetuse kohaliku vääringusse konverteerimisel kasutatava vahetuskursiga.

35. Komisjon leiab, et mõlema vea suurust on raske arvuliselt hinnata, sest kummaski rahastamislepingus ei ole selgelt kindlaks määratud, millist vahetuskurssi tuleb kasutada.

⁽⁴⁰⁾ Sh üks väljaspool valimit avastatud viga.

⁽⁴¹⁾ Tõendavate dokumentide ja nõutavate kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Valitud süsteemide ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine

36. Nagu eelnevatel aastatel, osutab kontrollikoja tuvastatud vigade sagedus, sh ka vead, mis puudutavad välisauditi ja kulude kontrolli läbinud lõplikke väljamaksetaotlusi, eelkontrolli puudulikkusele.

37. Mais 2013 võttis EuropeAid vastu tegevuskava EuropeAidi kontrollisüsteemi rakendamisel avastatud puuduste kõrvaldamiseks⁽⁴²⁾. Kõigi 23 kavandatud meetme rakendamine algas 2013. ja 2014. aastal. 2014. aasta lõpuks oli 15 meetet täies mahus rakendatud ning kaheksa olid rakendamisel⁽⁴³⁾. Tegevuskava mõju hindamiseks on veel liiga vara, sest mõned tegevused on alles väljatöötamisel.

38. Välisauditite ja kulude kontrolli parandamiseks võeti järgmised meetmed:

- a) ELi delegatsioonide ja EuropeAidi talituste aasta auditikavade koostamisel muudeti riskianalüüs kohustuslikuks;
- b) toetuslepingute vormid vaadati üle, et EuropeAid saaks otse audiitoreid valida ja nendega lepinguid sõlmida;
- c) teadlikkuse parandamine peamiste veatüüpide kohta, EuropeAidi töötajate ja toetusesaajate rahandusalaste ja kontrollioskuste parandamine.

39. 2013. aasta detsembriks pidi EuropeAid koostama kvaliteedi-/rahastamiskõlblikkuse tabelid, et hinnata kontrolli-aruannete usaldusväärsust ning anda suuniseid selle kohta, mida teha eeskirjade eiramise puhul. Tabeleid aga ei olnud koostatud.

40. Nagu märgitud varasemates aastaaruannetes⁽⁴⁴⁾, esineb EuropeAidi juhtimisinfosüsteemides puudusi seoses välisauditite tulemuste ja järelkontrollide, kulude kontrolli ja järelevalvekülastustega. Seetõttu on peadirektoril keeruline nõuda üksuste või ELi delegatsioonide juhtidelt vastutamist õigeaegse järelkontrolli ning tuvastatud süsteemide puuduste ja vigade parandamise eest. EuropeAid töötab välja uut auditirakendust, et parandada auditiaruannete järelkontrolli.

39. Kulude kontrolli aruannete jaoks vajalike hindamistabelite väljatöötamine kulgeb oodatust aeglasemalt, sest küsimus on tegelikkuses arvatust keerukam. Tabelid peaksid valmima 2015. aasta viimaseks kvartaliks.

40. Eeldatakse, et uue juhtimisinfosüsteemi kasutuselevõtmise tulemusena paranevad aja jooksul oluliselt välisauditi tulemused ja järelmeetmed, kulude kontroll ja samalaadsete komisjoni lepinguliste kohustuste täitmine.

⁽⁴²⁾ Vt EuropeAidi 2013. aasta tegevusaruanne, lk 188–190 ja 195–196.

⁽⁴³⁾ Vt EuropeAidi 2014. aasta tegevusaruanne, lk 114–115.

⁽⁴⁴⁾ 2010. aasta aastaaruande punkt 42, 2011. aasta aastaaruande punkt 43, 2012. aasta aastaaruande punkt 35 ja 2013. aasta aastaaruande punkt 35.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Allesjäänud veamäära 2014. aasta uuring

41. EuropeAid viis läbi oma kolmanda allesjäänud veamäära uuringu, millega ta hindas nende vigade määra, mis püsisid pärast kõiki vigade ärahoidmise, avastamise ja parandamise eesmärgil läbiviidud juhtimiskontrolle. Allesjäänud veamäära uuring põhineb asjakohasel meetodikal ning annab kasulikku teavet, mille abil EuropeAid saab kindlaks teha valdkonnad, kus tuleks parandada kontrollisüsteemide rakendamist.

42. Uuring hõlmas ajavahemikul september 2013 – august 2014 lõpetatud lepingutega seotud tehingute esindusliku valimi läbivaatamist. Uuringu tulemused on esitatud aasta tegevusaruandes⁽⁴⁵⁾. Kontrollikoja poolt aastaaruandes 2013 esitatud soovitusel⁽⁴⁶⁾ tuginedes avaldatakse aasta tegevusaruandes allesjäänud veamäära uuringu ulatus ning hinnanguline alumine ja ülemine veapiir. Uuringu järgi on allesjäänud veamäär 2,81 %, mis ületab komisjoni seatud olulisuse läve (2 %). Uuringus kindlaks tehtud peamised veatüübid on:

- a) toetusesaajate poolt esitamata jäetud rahastamiskõlblikkust tõendavad dokumendid (42,70 % allesjäänud veamäärast);
- b) makse õigusliku aluse puudumine, liiga suurte summade taotlemine ning muud eeskirjade järgimisega seotud küsimused (32,83 % allesjäänud veamäärast);
- c) vead, mille kohta esitati hinnang, sest puudusid piisavad tõendid tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks (16,76 % allesjäänud veamäärast);
- d) sissenõudmata ja parandamata summad (7,71 % allesjäänud veamäärast).

43. Kontrollikoda leidis, et allesjäänud veamäära 2014. aasta uuring viidi üldiselt läbi vastavalt meetodikale ning see annab piisavalt tõendusmaterjali selle kohta, et allesjäänud veamäär ületab olulisuse läve. Mõne kontrollitud tehingu puhul leidis kontrollikoda, et parandada tuleks järgmisi aspekte:

- a) varasematele kontrollidele tuginemise tingimuste täitmine;
- b) järeldusi toetavate audititõendite dokumenteerimise asjakohasus;
- c) testitud valimis leitud veamäära kogu tehingusummale ekstrapoleerimata jätmise otsust ei põhjendatud;
- d) individuaalsete tehingute veamäära hindamisel jäeti liiga suur hindamisruum.

43. Komisjonile teeb heameelt kontrollikoja järeldus, et jääkvigade määra uuring põhineb sobival meetodikal, annab kasulikku teavet ja viidi üldiselt läbi vastavalt meetodikale. Ta uurib koos töövõtjaga kontrollikoja tõstatatud küsimusi.

⁽⁴⁵⁾ Vt EuropeAidi 2014. aasta tegevusaruanne, lk 84–86.

⁽⁴⁶⁾ 2013. aasta aastaaruande punkt 51 ja soovitus 5.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Aasta tegevusaruande läbivaatamine

44. Oma kinnituses esitab peadirektor reservatsiooni tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, sest veariski sisaldav summa (205,7 miljonit eurot) moodustab enam kui 2 % EuropeAidi 2014. aasta maksetest. Peadirektor märgib aga ka, et kehtestatud kontrolliprotseduurid annavad alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta vajaliku tagatise. Nagu eelmiselgi aastal⁽⁴⁷⁾, on kontrollikoda seisukohal, et see järeldus ei ole loogiline, sest kontrollisüsteemid ei ole mõjusad, kui nende abil ei saa olulisi vigu ära hoida, avastada ega parandada.

45. Reservatsioon on seotud kõigi EuropeAidi poolt hallatavate kulude seaduslikkuse ja korrektsusega. Reservatsioon on asjakohane, kui kontrollide puudused on seotud kindlate kulu- ja tuluvalkondadega⁽⁴⁸⁾, kuid mitte siis, kui need mõjutavad kontrollisüsteemi toimimist tervikuna ja kui finantsmõju ületab kogu peadirektoraadi vastutusalas oleva eelarve olulisuse läve. Komisjoni kehtivad suunised 2014. aasta tegevusaruannete koostamiseks sellist olukorda aga sõnaselgelt ei käsitle.

46. Aasta tegevusaruandes märgitakse, et EuropeAidi kontrollid on tõhusad iga sisekontrollimudeli puhul nii otsese kui kaudse juhtimise raames ning kontrollikulud kokku (hinnanguliselt 370,6 miljonit eurot) on neist saadava kasuga⁽⁴⁹⁾ arvestades mõistlikud. Aasta tegevusaruandes esitatud ulatuslik teave annab tunnistust EuropeAidi jõupingutustest pidada kinni üldise finantsmääruse nõudest⁽⁵⁰⁾. Kinnitused kontrollide tõhususe ja kulutasuvuse kohta ei ole aga rahuldavalt tõendatud, sest:

- a) ei kasutatud kogukuludel põhinevat lähenemisviisi – mitte kõik otsesed kulud ei olnud lisatud⁽⁵¹⁾ ning üldkulud jäeti välja. Lisaks ei ole kaudsete personalikulude jaotamispõhimõtted selged;

44. Võttes arvesse rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi tegevuse riskitaset ja asjaolu, et jääkviga ei tulene mitte kontrollisüsteemi ülesehitusest, vaid pigem selle rakendamise puudulikkusest, on endiselt mõistlik järeldada, et kehtestatud kontrollimenetlused tagavad raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse osas piisava kindluse. Jääkvigade määra uuringus ei ole tegelikult tõendeid selle kohta, et kontrollimenetlustes oleks süsteemseid puudusi. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat tunnistab siiski rakendamise puudulikkust ja tegeleb selle parandamisega.

45. Komisjon kaalub võimalusi rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi kontrollide ulatuslikumaks arvestamiseks, et kinnitav avaldus oleks sõltuvalt riskist diferentseeritum.

46. Komisjoni talitustel on üldiselt veel raskusi teatavate finantsmääruse artiklist 66 tulenevate juhtimis- ja aruandlusnõuete täitmisega. Kesktalitustel on oluline koht selle tagamises, et kontrollisüsteemid ja nendega seotud aruandlustavad paraneksid ühtlaselt kogu komisjonis. Komisjon võtab kontrollikoja märkusi arvesse, hinnates samal ajal nende mõju ressursside kasutamisele, et olukord paraneks jätkusuutlikult.

⁽⁴⁷⁾ Kontrollikoja 2013. aasta aastaaruande punktid 43 ja 44.

⁽⁴⁸⁾ Vt määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 66 lõige 9 ja määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 38.

⁽⁴⁹⁾ Vt EuropeAidi 2014. aasta tegevusaruanne, lk 86–89 ja 93–95.

⁽⁵⁰⁾ Määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 66 lõige 9.

⁽⁵¹⁾ Nagu personalikulude ning ehitustöölepingute järelevalve väliskulude hindamine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) kvantifitseeritavate kasude osas ei anna EuropeAidi juhtimisinfosüsteemid veel täpset teavet välisauditite ja kulude kontrollimise käigus (vt punkt 40) avastatud ja parandatud vigade ning komisjoni enda kontrollide kohta;
- c) EuropeAid ei seadnud objektiivselt kontrollitavaid näitajad (sh sihtmäärasid), mille abil hinnata kontrollide tõhusust ja kulutasuvust.

KOMISJONI VASTUSED

- b) Eeldatakse, et uue juhtimisinfosüsteemi kasutuselevõtmise tulemusena paranevad aja jooksul oluliselt välisauditi tulemused ja järelmeetmed, kulude kontroll ja samalaadsete komisjoni lepinguliste kohustuste täitmine.
- c) Aruandlus põhineb juba kontrollitavatel näitajatel, hõlmates mõnel juhul ka sihtnäitajaid. Kesktalituste juhiste põhjal jätkub komisjoni süsteemi parandamine ja täiustamine.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2014. aasta kohta

47. Kontrollikoda järelgab, et EAFide 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruanne annab kõikides olulistest aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukor-
rast ning majandustulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal vastavalt finantsmääruse sätetele ja peaarvepidaja poolt vastu võetud arvestuseeskirjadele.

48. Kontrollikoda järelgab, et 31. detsembril 2014 lõppenud eelarveaastal:

- a) ei esinenud EAFide tuludes olulisel määral vigu;
- b) olid EAFide maksetehingud olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punktid 27–32). Tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 3,8 % (vt **1. lisa**).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

49. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovitude põhjal⁽⁵²⁾ võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **2. lisas**. Aastaaruannetes 2011 ja 2012 esitas kontrollikoda 12 soovitusi. Soovitustest üks enam ei kehtinud. EuropeAid viis täies mahus ellu neli soovitusi, viis viidi ellu suuremas osas ning kaks osaliselt. Osaliselt elluviidud soovitude puhul võtab EuropeAid järgmisi meetmeid:

- a) töötab välja vahendit, mis aitaks ELi delegatsioonidel mõjusamalt oma projektiportfelli kontrollida ning seada prioriteediks külastused nende projektide juurde, mis seda riskihindamise alusel kõige rohkem vajavad;
- b) valmistab ette delegatsioonidesse tehtavate kontrollkäikude jaoks uued suunised, mis hõlmaksid kontrollkäikude riskipõhist kavandamist ning järelkontrolli.

50. Nimetatud kontrolli, samuti 2014. aasta leidude ja järelduste alusel soovitab kontrollikoda EuropeAidil:

- **1. soovitus:** kehtestada ja rakendada sisekontrollimenetlused, mis tagavad, et ettemakseid tasaarvestatakse tegelikult kantud kulude põhjal, mis ei sisalda juriidilisi kohustusi;
- **2. soovitus:** tugevdada süstemaatilist kontrolli selle üle, kas partnerriigid kasutavad eelarvetoetuse kohalikku väärin-gusse konverteerimisel õiget vahetuskurssi;
- **3. soovitus:** tagada koos allesjäänud veamäära uuringu eest vastutajaga, et kontrollikoja leitud probleemidele hakatakse lahendusi otsima;
- **4. soovitus:** parandada sihtmääradega seotud näitajaid, mille abil hinnata kontrollide tõhusust ja kulutasuvust, kuludel põhinevat lähenemisviisi ning menetlusi ja juhti-misinfosüsteemi kontrollide kasulikkuse mõõtmiseks.

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon muudab rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi käsiraamatus esitatud toetuslepingute tasaarvestamise eeskirju selge-maks ning rõhutab, et tasaarvestamisel tuleb lähtuda tegelikult kantud kuludest, mis ei sisalda juriidilisi kohustusi.

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon nõustub soovitusega vastavalt kesktalituste kehtestatud raamistikule.

⁽⁵²⁾ Järeelkontrolli eesmärk oli tõendada kontrollikoja soovitude põhjal parandusmeetmete võtmist ja olemasolu. Järeelkontrolliga ei hinnatud parandusmeetmete elluviimise mõjusust. Mõne, veel väljatöötamisel oleva meetme tõendamist oli liiga vara teha.

1. LISA

EUROOPA ARENGUFONDIDE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2014	2013
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingute arv kokku:	165	165
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	3,8 %	3,4 %
Ülemine veapiir	5,6 %	
Alumine veapiir	2,1 %	

2. LISA

EUROOPA ARENGUFONDIDE KOHTA ESTATUD VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	1. soovitus: EuropeAid peaks üle vaatama allesjäänud veamäära leidmise metoodika (aastaaruanne 2012, punkt 51, 1. soovitus).	x						
	2. soovitus: EuropeAid peaks esitama aasta tegevusaruandes täpse kirjelduse allesjäänud veamäära uuringute tulemustest (aastaaruanne 2012, punkt 51, 2. soovitus).	x						
	3. soovitus: EuropeAid peaks tagama kulude õigeaegse tasaarvestamise (aastaaruanne 2012, punkt 51, 3. soovitus).		x					
	4. soovitus: EuropeAid peaks edendama paremat dokumendihaldust, kaasates seejuures asjaomaseid partnereid ja toetusesaajaid (aastaaruanne 2012, punkt 51, 4. soovitus).	x						
	5. soovitus: EuropeAid peaks astuma mõjusaid samme eesmärgiga suurendada välisaudititorite läbiviidava kulude kontrolli kvaliteeti (aastaaruanne 2012, punkt 51, 5. soovitus).		x					
	6. soovitus: EuropeAid peaks tagama eelarvetoetuse maksete eritingimuste õige kohaldamise (aastaaruanne 2012, punkt 51, 6. soovitus).	x						
	7. soovitus: EuropeAid peaks tagama, et igal aastal väljastatakse sisselaskeskorraldused üle 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt kogunenud intressisummade kohta (aastaaruanne 2012, punkt 51, 7. soovitus).			x				

*) EuropeAidi siseauditi funktsioon koondati siseauditi talitusse. Siseauditi funktsioon lõpetas tegutsemise veebruaris 2015.

ISSN 1977-0898 (elektroniline väljaanne)
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)



Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

ET